

**EVALUACIÓN DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LA ESTRATEGIA TERRITORIOS
DE INCLUSIÓN Y OPORTUNIDADES – TIO EN SANTIAGO DE CALI (2012-
2015). LA EXPERIENCIA EN LA COMUNA 20**

TIANA GRISALES MUÑOZ

UNIVERSIDAD DEL VALLE
FACULTAD DE CIENCIAS DE LA ADMINISTRACIÓN
MAESTRÍA EN POLÍTICAS PÚBLICAS
SANTIAGO DE CALI
2017

**EVALUACIÓN DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LA ESTRATEGIA TERRITORIOS
DE INCLUSIÓN Y OPORTUNIDADES – TIO EN SANTIAGO DE CALI. LA
EXPERIENCIA DEL TIO DE LA COMUNA 20 EN EL PERIODO 2012-2015**

Proyecto de investigación para optar al grado de Magister en Políticas Públicas

TIANA GRISALES MUÑOZ

Director

BAIRON OTÁLVARO MARÍN
Magíster en Políticas Públicas

UNIVERSIDAD DEL VALLE
FACULTAD DE CIENCIAS DE LA ADMINISTRACIÓN
MAESTRÍA EN POLÍTICAS PÚBLICAS
SANTIAGO DE CALI
2017

RESUMEN

El presente trabajo es una evaluación aproximativa de la implementación de la Estrategia¹ Territorios de Inclusión y Oportunidades, TIOS, en la comuna 20 de Cali, durante el periodo 2012-2015. Dicha Estrategia es una política pública de la Alcaldía de Cali, cuyo objetivo principal es la transformación física y social de áreas urbanas con altos índices de pobreza y exclusión. Varios barrios de la comuna 20, como Siloé y Brisas de Mayo, han sido intervenidos a través de la Estrategia porque en ellos se registraron cifras alarmantes de homicidios y robos en lapso señalado. Además de salvaguardar a la ciudadanía de los grupos delincuenciales, la intervención en los TIOS también busca mejorar la calidad de vida de quienes habitan en sectores con tasas elevadas de mortandad por enfermedades epidémicas, embarazos tempranos, desempleo y deserción escolar, entre otros. Con esta evaluación se pretende identificar las potencialidades y limitaciones de un programa social que podría implementarse mejor y tener impactos más significativos en la comuna 20 y en toda la ciudad, si la Administración Municipal se decide a fortalecer el componente de participación comunitaria de la Estrategia y si desarrolla una metodología de evaluación para asegurar que esa política responda integralmente a los requerimientos más importantes de la población objetivo.

¹ En posteriores discusiones teóricas y conceptuales de este trabajo, se indicará que los Territorios de Inclusión y Oportunidades funcionaron inicialmente como Estrategia, pero que luego se les dio continuidad como programa y, finalmente, como política social (por ejemplo, consultar página 62).

Contenido

9	
11	
11	
15	
15	
15	
15	
21	
21	
30	
30	
40	
40	
4.2 Aproximación a las teorías de la inclusión y la exclusión social	43
46	
50	
51	
53	
54	
54	
58	
58	
65	

68
74
78
78
82
87
90
91
96
96
97
98
99
103
103
104
105
106
108
111

Índice de tablas

19

66

70

83

89

Índice de gráficas

36

82

84

85

88

Presentación

Este trabajo es una evaluación aproximativa de la implementación de la Estrategia Territorios de Inclusión y Oportunidades (TIOS) en la comuna 20 de Cali, durante el periodo 2012-2015. En el primer capítulo se describen los aspectos generales de la presente investigación y se esboza el contexto de exclusión e inequidad que motiva el surgimiento de políticas públicas como la Estrategia TIOS en la capital del Valle del Cauca. En el capítulo inicial también se enuncian los objetivos y se explica la metodología de este estudio.

En el segundo capítulo se ofrece un estado del arte sobre teorías contemporáneas de varios temas transversales de las ciencias políticas y sociales: la pobreza, la exclusión y las políticas públicas a través de las cuales se pretende remediar la marginalidad y la insatisfacción de las necesidades humanas. Este acervo teórico es de gran utilidad no sólo para los evaluadores de programas sociales, sino para todos aquellos que quieran familiarizarse con perspectivas más profundas y multidimensionales de la pobreza, y tener nociones de indicadores más complejos que la carencia monetaria y el índice de Necesidad Básicas Insatisfechas (NBI).

En el tercer capítulo se desarrolla el marco teórico de esta investigación. Se señala qué concepciones de la pobreza y la exclusión fundamentaron esta evaluación de la Estrategia TIOS. Asimismo, se mencionan diferentes tipologías evaluativas, se explican las características de cada una y se especifica a cuál pertenece el presente trabajo de investigación.

En el cuarto y último capítulo se describe la Estrategia TIOS, su diseño, implementación, presupuesto, alcances, limitaciones y contradicciones, partiendo de sus impactos y tareas pendientes en toda la ciudad, y luego cerrando el foco investigativo y evaluativo en la comuna 20. Se emite un juicio sobre los logros y los desafíos de esa política pública en dicha comuna. Finalmente, se dan unas recomendaciones para contribuir a la creación de una metodología y unas herramientas evaluativas de las cuales carece la Estrategia actualmente, y también con los propósitos de garantizar la continuidad de esta política pública en futuras administraciones y fortalecer su componente participativo.

Capítulo I. Aspectos Generales de la Investigación

1. Formulación del problema

Si tenemos en cuenta el índice de desigualdad que ostenta Colombia frente al resto del mundo², se puede afirmar que existe, en esa o mayor proporción, un fenómeno de exclusión social en el país. Un problema cada vez más visible que exige, de parte del Estado, una serie de políticas públicas que impacten este fenómeno a nivel social y local.

2 De acuerdo con la Cepal (2016), el índice de desigualdad que corresponde a Colombia en el coeficiente Gini es de 0,55. Según el Pnud (2017), este país es el octavo país más desigual del mundo, en materia de distribución de la riqueza.

La situación del país evidencia que el fenómeno de exclusión social es cada vez mayor³, debido a que unos ciudadanos tienen acceso a una cantidad infinita de bienes y servicios materiales y simbólicos, mientras que el grueso de la población vive con lo básico y no alcanza a cubrir sus propias necesidades básicas.

Ante este fenómeno, el Gobierno Nacional⁴ y los gobiernos territoriales han diseñado e implementado una serie de medidas públicas para combatir fenómenos sobresalientes que impiden el desarrollo y el crecimiento económico, entre los que se cuentan la pobreza extrema y la exclusión de grupos poblacionales por motivos de género, raza, etc. Muestra de esto es que existe a través del Departamento de Prosperidad Social una estrategia denominada Red Unidos contra la Pobreza Extrema que, como su nombre lo indica, busca mejorar las condiciones de las personas en situación de pobreza extrema.

Para articularse a esas iniciativas nacionales de reducción de la pobreza y la desigualdad, la Alcaldía de Santiago de Cali implementó en el periodo 2008-2011 el programa SIISAS (Sistema de Indicadores de Inclusión Social) con el propósito de generar la información pertinente para la toma de decisiones en términos de

3 En 2015, Colombia ocupó el lugar número 14 en la lista de países con mayor desigualdad, entre 134 observados por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, Pnud. Ese año, la desigualdad, medida con el coeficiente Gini fue de 0,522 y no presentó mayores variaciones con respecto a la de 2012 (0,539) y 2013 (0,538). (El Tiempo, 2015)

4 Por ejemplo, en el Conpes 2012, el Departamento Nacional de Planeación y el Departamento Administrativo Nacional de Estadística recomendaron la creación de comités de expertos dedicados a la medición y el análisis de la pobreza monetaria y de la pobreza multidimensional, y han solicitado al Departamento para la Prosperidad Social que participe en estos comités. Se busca que la información generada por esos grupos estadísticos y de discusión contribuya a la consecución de los objetivos propuestos en el Plan Nacional de Desarrollo y formen parte de las estrategias de reducción de la pobreza. (Departamento Nacional de Planeación, 2012)

Inclusión Social en la ciudad. A través de dicho programa, se intentaron superar problemáticas como:

“la insuficiente información para la priorización de la inversión social territorial, la falta de un sistema único de articulación entre las diferentes bases de datos de entidades, dependencias e instituciones gubernamentales y no gubernamentales, la ausencia de información en torno a las percepciones y valoraciones de los ciudadanos en cuanto a los procesos de exclusión e inclusión para la construcción de políticas y programas pertinentes a la realidad de un territorio, un gobierno y una población” (Alcaldía de Cali, 2009).

Dicho programa también está vinculado con un concepto sobre desarrollo humano que ha estado en boga durante los últimos años: el propuesto por Amartya Sen (2000), y que ha sido acogido por organismos internacionales como el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). La teoría de Sen representa un viraje conceptual en términos de las prioridades a tener en cuenta al momento de formular políticas públicas para la inclusión y el desarrollo humano. El fin último de este enfoque de desarrollo humano son las personas, un concepto que integra la inclusión como un camino para alcanzar el desarrollo humano a partir de sus libertades y capacidades.

Debido a que en el plan de desarrollo municipal de Santiago de Cali para el periodo 2012-2015, al menos de manera conceptual, se identificaron una serie de principios alineados con el enfoque ya mencionado, y que a partir de estos se han diseñado programas y estrategias que forman parte de la política pública de Inclusión Social del municipio de Cali, específicamente con la estrategia denominada “Territorios de Inclusión y Oportunidades, TIOS”, que define a partir de referentes territoriales una

serie de acciones para generar oportunidades y desarrollo de capacidades a los habitantes de las zonas más vulnerables de la ciudad.

La Estrategia plantea una integración de los sectores público y privado (Alcaldía de Cali, 2017) para llevar a cabo “actividades de prevención de factores generadores de violencia y el mejoramiento de condiciones sociales y territoriales, a partir de programas que benefician a la población vulnerable y en alto riesgo localizadas en contextos de violencia, involucrando la participación ciudadana” (Alcaldía de Cali, 2012). Sin embargo, se ha criticado la falta de claridad en los parámetros de focalización de esta política pública, en cuanto no se incluyeron las zonas rurales ubicadas en los corregimientos de la ciudad (Concejo de Cali, 2016), la escasa participación real de la comunidad beneficiaria de la Estrategia en sus fases de diseño y aplicación, y el hecho de que los recursos invertidos no se materializaran en varias obras de infraestructura y servicios que eran necesarias en las comunas intervenidas (Concejo de Cali, 2014).

Por ello, el presente estudio se plantea como pregunta central ¿cuáles son los impactos generados por el proceso de implementación de la política pública⁵ de inclusión social en el Municipio de Santiago de Cali, ejecutada mediante la estrategia Territorios de Inclusión y Oportunidades (TIOS) en la comuna 20, en el periodo 2012-2015? Se seleccionó la comuna 20, porque en ella se presentan problemas como una baja oferta de infraestructura en salud, baja asistencia escolar, acceso a servicios públicos por debajo de los promedios del resto de Cali. El estrato

⁵ Debido a su continuidad en los planes de desarrollo 2012-2015 y 2016-2019, la TIOS pasó de ser una Estrategia, entendida como un conjunto de acciones ejecutadas durante un periodo específico, a un programa con el que dos administraciones municipales buscan impactos de mayor trascendencia para la ciudad, tanto a nivel político-administrativo como social.

moda de esta comuna es uno (1), mientras que en el resto de Cali es el tres (3) (Alcaldía de Cali, 2008). Por lo tanto, se consideró que este sector representaría un escenario apropiado para la evaluación de la implementación de Estrategia, dado que registra algunos de los más altos índices de pobreza, NBI y desigualdad social en la capital del Valle del Cauca.

Las preguntas complementarias de este estudio son las siguientes: ¿Cómo ha sido el funcionamiento de la estrategia Territorios de Inclusión y Oportunidades en el periodo 2012-2015, en la comuna 20 de Santiago de Cali?

¿Qué tipo de impactos fueron generados por la Estrategia Territorios de Inclusión y Oportunidades de la comuna 20, durante su ejecución en el periodo 2012-2015?

¿Qué recomendaciones se pueden derivar de la estrategia territorios de inclusión y oportunidades – TIO en el municipio de Cali?

1.2 Objetivos

1.2.1 Objetivo General. Evaluar el proceso de Implementación de la política pública de inclusión social del municipio de Santiago de Cali, ejecutada mediante la estrategia ‘Territorios de Inclusión y Oportunidades – TIO’ en la comuna 20, en el periodo 2012-2015.

1.2.2 Objetivos Específicos

- Describir el funcionamiento de la estrategia Territorios de Inclusión y Oportunidades en el periodo 2012-2015, en la comuna 20 de Santiago de Cali.
- Identificar los impactos generados por la Estrategia Territorios de Inclusión y Oportunidades de la comuna 20, durante su ejecución en el periodo 2012-2015.
- Proponer recomendaciones sobre la estrategia territorios de inclusión y oportunidades – TIO, a partir de la experiencia obtenida en el TIO de la comuna 20 de Santiago de Cali, en el periodo 2012-2015.

1.3 Metodología

La presente evaluación de la Estrategia TIOS en la comuna 20⁶ se desarrolló a través de un paradigma constructivista, para identificar y comparar las distintas construcciones existentes por los actores sociales sobre la pobreza, exclusión e inclusión social⁷.

Esta investigación es de tipo exploratorio, se utiliza una metodología cualitativa para el proceso de evaluación de la experiencia, apoyada en un proceso empírico, en el que las fuentes seleccionadas ayudan a construir un juicio crítico de la experiencia en cuestión. Adicionalmente es un estudio inductivo, porque se llegan a unas

⁶ La comuna está ubicada en el occidente de Cali. La conforman ocho barrios y tres urbanizaciones. Cuenta con 65.440 habitantes, de los cuales el 48,5 % son hombres (31.747) y el 51,5 %, mujeres (33.693). El estrato más común en esta comuna es el 1, mientras que en el resto de la ciudad el estrato moda es el 3. Este sector presenta deficiencias en infraestructura en salud, un promedio de líneas telefónicas inferior al del resto la ciudad y una tasa de homicidios elevada. (Alcaldía de Cali, 2008).

⁷ Para autores como Popper (como se cita en Cáceres, 2014; 354) la realidad social no puede ser conocida en su totalidad, sino que el investigador debe seleccionar algunos fenómenos sociales para estudiarlos y, así, aproximarse al conocimiento de la realidad.

conclusiones generales sobre la implementación de la Estrategia TIOS luego de analizar componentes teóricos y prácticos de este programa social. También es de carácter exploratorio descriptivo, pues pretende dar a conocer los principales impactos de la política pública de inclusión social evaluada, en la solución de la diversa y compleja problemática de exclusión social del municipio de Cali.

De acuerdo con las clasificaciones Bueno y Osuna (2013), esta es una evaluación de impacto, puesto que aquí no se describe ni se discute el diseño de Estrategia TIOS, examinando sus objetivos y de su marco normativo, sino que se analizan las transformaciones resultantes durante su proceso de implementación a partir de los cambios en indicadores sociales, participación ciudadana y procesos de articulación institucional.

Esta es una evaluación de tercera generación basada en la teoría del programa, dado que, monitorea los impactos de una política pública con un enfoque constructivista, es decir, interpretando los alcances de la política en términos de transformaciones del contexto y del grupo social para los cuales se diseñó. Es una evaluación concomitante o intermedia, pues ella consiste en un seguimiento a la Estrategia TIOS durante el periodo de su implementación.

También puede definirse como de tipo institucional⁸, porque se estudió la inversión de recursos humanos, financieros y materiales hecha por la Alcaldía de Cali en la

⁸ Una evaluación de tipo institucional es aquella que analiza y califica la capacidad que tiene una organización o entidad para cumplir con los objetivos de un programa o política pública. Esta capacidad se refiere a los recursos humanos y materiales necesarios para llevar a cabo la política. En el caso de las organizaciones del Estado, una evaluación de tipo institucional examina la financiación de los programas sociales o políticas públicas, y el nivel de compromiso de la organización que los ejecuta, compromiso que se evidencia en normas y acuerdos para prolongar o

fase de aplicación de la Estrategia, y por procesos, en cuanto se indagó la estructura programática de la política, es decir, los pasos en que se dividió para el cumplimiento de sus metas.

La evaluación se realizó en tres fases:

La primera corresponde a la revisión bibliográfica necesaria para construir un estado del arte alrededor del tema de la Inclusión social y un marco teórico que aborda la estrategia TIO en este ámbito local. En efecto, en el documento se muestran los enfoques contemporáneos presentes en los estudios sobre Inclusión social. Para ello, se realizó una revisión de la siguiente manera:

- Documentos internacionales.
- Documentos nacionales.
- Documentos aplicados en Cali⁹.

La segunda fase de trabajo de campo corresponde a la aplicación de la técnica de entrevistas de investigación cualitativa¹⁰. Se realizaron entrevistas

fortalecer esos programas o políticas a través de uno o varios periodos administrativos. Así mismo, las evaluaciones institucionales describen los impactos de las políticas públicas en las organizaciones que las implementan, puesto que dichas políticas también pueden transformar la estructura organizacional y el marco normativo en el que operan los gobiernos locales, regionales, nacionales y las ONG (Departamento Nacional de Planeación, 2012).

⁹ En esta investigación se enfatizó en el análisis documental, debido a la negativa directa y a las constantes reservas de las fuentes primarias con cuyos testimonios se intentó contar durante el proceso de recopilación informativa. Muchos entrevistados potenciales, tanto de la Alcaldía como de la comunidad, declinaron la invitación a expresar sus visiones sobre la Estrategia TIOS.

¹⁰ Se entiende por entrevista de investigación a la conversación entre dos personas dirigida y registrada por el investigador con el propósito de construir la producción de un “discurso conversacional, continuo y con una línea argumental-no fragmentado segmentado precodificado y

semiestructuradas individuales, dirigida a profesionales de la Alcaldía de Cali que participan en la implementación de la política pública Territorios de Inclusión y Oportunidades (TIO), y que tienen conocimiento de su marco normativo, alcances y limitaciones en varios sectores de la ciudad, como la comuna 20. En las entrevistas con estos funcionarios se ahondó en los paradigmas de pobreza y exclusión que orientan la focalización territorial de la Estrategia. Además, en una de las entrevistas se enfatizó en los problemas que ha tenido dicha política pública en la comuna 20, y en los fenómenos de exclusión y de crecimiento urbanístico desordenado que se presentan en las zonas de ladera, los cuales han dificultado las acciones de la Alcaldía dirigidas a los TIO de ese sector.

Tabla 1. Perfiles de personas entrevistadas para esta evaluación¹¹

N° Entrevistados	Profesión	Cargo	Dependencia
Entrevistada 1	Trabajadora social	Directora	Participación Social Alcaldía de Cali
Entrevistada 2	Psicóloga	Integrante	Comité Entornos Comuna 20
Entrevistado 3	Antropólogo	Subdirector	Subsecretario de Territorios de Inclusión y

cerrado por un cuestionario previo-del entrevistado sobre un tema definido en el marco de una investigación". (Alonso, 1998; 76)

¹¹ Los entrevistados fueron seleccionados de acuerdo con los siguientes criterios: a) por su participación e incidencia en la construcción de la Estrategia TIO y b) por el acceso y voluntad de participar en este proceso de investigación.

			Oportunidades para la Zona Urbana y Rural
--	--	--	---

Fuente: elaboración propia.

Producto de lo anterior, y con el fin de clasificar los datos obtenidos, se definen un conjunto de categorías axiales, que permitieran poner de manifiesto las correlaciones existentes entre las tendencias y enfoques analíticos identificados en la primera fase y la información obtenida en las entrevistas. Con ello se mostraron, a manera de hallazgos, las respectivas observaciones frente al concepto de inclusión social implícita en dicha política y su cercanía o distanciamiento con los enfoques identificados en la primera fase, teniendo en cuenta las experiencias de los actores involucrados.

La tercera fase de la investigación persiguió un interés propositivo y crítico frente a lo abordado desde la política al desarrollo de ésta en la comuna. Se realiza un análisis al tema de la Inclusión social en Santiago de Cali. Se formuló una interpretación propia del fenómeno y, a partir de ella, unas recomendaciones específicas que, se espera, sean útiles para otros evaluadores de esta y otras políticas públicas.

Por último, es necesario indicar que esta es una evaluación aproximativa, porque se intenta analizar y evaluar la implementación de una política pública que -en su proceso de retroalimentación- refleja importantes limitaciones. Por ejemplo, las mediciones de indicadores de inclusión/exclusión no están focalizadas por barrios, y otros índices ni siquiera están catalogados por comunas. Tampoco se ha diseñado un instrumento para recolectar las percepciones de la comunidad frente a las obras y programas desarrollados en el marco de la Estrategia TIOS. Se intentó contactar

a representantes de la comuna 20 y a otros funcionarios de la Alcaldía para que compartieran sus visiones y conocimientos de los impactos de la Estrategia en ese sector, pero declinaron la invitación. Evaluaciones como esta se enfrentan, con creciente frecuencia, al temor y al escepticismo de las comunidades, y de los profesionales y técnicos de los gobiernos, a la hora de discutir las fortalezas y obstáculos de políticas públicas, ya sea desde la perspectiva de beneficiarios o como ejecutores.

Capítulo II: Estado de Conocimiento sobre Pobreza, Exclusión y Políticas de Inclusión Social en Colombia y el Municipio de Cali

2.1 Estado del arte

En esta investigación se tuvieron en cuenta estudios sociales sobre la pobreza y la inclusión social, en el ámbito latinoamericano, nacional y local. Se muestran los análisis de diversos autores en torno a estos problemas, y sus descripciones sobre cómo afectan la calidad de vida. A continuación, se presentan los resultados del análisis de los documentos que ahondan en la caracterización de la pobreza y exclusión social, y que vinculan estos dos problemas con la evaluación de políticas públicas en América Latina, Colombia y el municipio de Santiago de Cali.

Si bien existen estudios cuantitativos de la Cepal (2008), que relacionan la pobreza y la exclusión y social con factores como ocupación-desocupación laboral, calidad del empleo e indigencia, entre otros, para el caso de esta investigación se privilegiaron documentos de índole cualitativo. En los textos que se reseñarán a continuación, en las categorías de pobreza y exclusión no son causas ni consecuencias de otros problemas sociales, sino realidades de un continente, de un país y de una región, conectadas con el orden político-económico global, con programas de gobierno nacionales y locales, y con las realidades sociales de un contexto específico. Se considera que esta manera interrelacional de pensar la pobreza y la exclusión social es más propicia para la evaluación de una política pública en la que no se pretende cuantificar los impactos de esta, sino describirlos y formular recomendaciones para futuros evaluadores.

Ziccardi (2001) señala que la América Latina del nuevo milenio es el escenario de una urbanización diferente a la de principios del siglo XIX y mitades del XX. Esta investigadora indica que el crecimiento de las ciudades en Latinoamérica se caracteriza desde los años 90 por los procesos de globalización de la economía, la reforma del Estado de Bienestar y la revolución informacional.

Para dicha autora, la globalización de la economía tiene como consecuencia el debilitamiento y la desaparición de las industrias nacionales y locales, lo que conlleva a la tercerización de los empleos, la inestabilidad laboral y la proliferación de la llamada economía informal. En cuanto a la reforma del Estado de Bienestar, Ziccardi (2001) reconoce que el modelo del Estado de Bienestar nunca fue aplicado plenamente en Latinoamérica, y advierte que en el continente cada vez se invierten menos recursos para el desarrollo social del territorio, se aumentan los impuestos a la ciudadanía, y se fortalece del sector privado mientras que se retrae del sector

público. Ello conlleva a que la sociedad y la empresa privada contribuyan en la construcción de políticas sociales. En cuanto a la revolución informática, Ziccardi observa una paradoja: la aparición de una cultura globalizada, difundida por canales de información operados internacionalmente, ha reforzado la identidad de las sociedades locales.

Ziccardi (2001) plantea el concepto de pobreza urbana, el cual se caracteriza por una incapacidad para satisfacer las necesidades materiales más elementales, debido a la falta de activos o ingresos, y a la ausencia de oportunidades y de formación académica o técnica para modificar ese estado de privación. También relaciona la pobreza urbana con una disminución del salario real de los trabajadores, algo que ha generado un fenómeno bastante complejo: la pobreza asalariada. El desempleo prolongado ya no puede considerarse como una de las causas de la pobreza en las ciudades, sino como una de las formas de ser pobre en las ciudades latinoamericanas.

En lo que se refiere al problema de exclusión social en América Latina, Ziccardi señala que la focalización de la inversión social que no está basada en la selectividad, sino en el afán de reducir o restringir la inversión pública. La autora sostiene que uno de los aspectos de la globalización es la segmentación y polarización del acceso a la cultura global, a la educación y la información. Existen segmentos de la sociedad que participan de la toma de decisiones, que generan empleo o logran emplearse, mientras que otra gran parte de la población queda excluida de las dinámicas laborales y educativas. Desde esta perspectiva, el analfabetismo y las dificultades para acceder a los centros educativos no son causales de la exclusión social, sino formas de exclusión en sí mismas.

Otra investigación que aborda los problemas de pobreza y exclusión social en el ámbito latinoamericano, y que evita las visiones reduccionistas sobre estos problemas, es la construida por Giraldo, (2013). En dicho texto, la exclusión social no aparece explícitamente como una categoría, pero sí menciona la marginalización de los sectores pobres o vulnerables, en tanto que son considerados como peligrosos y contrarios a la ley, contribuye a que la pobreza deje de ser percibida desde la solidaridad y que se dé paso a imaginarios y actitudes represivas y excluyentes. De esta manera, las actividades económicas informales son vistas como formas de invadir el espacio público y evadir impuestos, y no como consecuencia de una realidad social de pobreza. Así, la exclusión se convierte también en un discurso social, por ejemplo, cuando los medios de comunicación se refieren a los barrios pobres como sectores de gran peligro o cuando algunos ciudadanos sólo hablan de ellos para exigir acciones de la policía. En síntesis, las clases pobres son vistas como clases peligrosas.

Así mismo, Giraldo cuestiona las concepciones limitadas de la pobreza, como aquellas que la definen únicamente como la escasez de recursos, como la dificultad de vincularse a actividades productivas o como un problema que el Estado busca resolver a través de la inversión social. Se señalan contradicciones en el discurso político-económico de la pobreza: por un lado, se plantea constantemente de la necesidad de reducirla estimulando el emprendimiento y la participación de más personas en la economía; por otro, se actúa desde el clientelismo y el asistencialismo, implementando programas de transferencia monetaria condicionada, como Bolsa Familia, en Brasil, o Familias en Acción, en Colombia. Esas iniciativas sólo hacen que familias enteras dependan de ayudas del gobierno y que la precariedad no motive agitaciones sociales. Estas contradicciones deben tenerse presentes, puesto que pueden condicionar la formulación e implementación de una política pública.

En cuanto a los estudios sobre pobreza y exclusión realizados en el país, se consultó a Otálvaro (2014), quien relaciona las categorías de pobreza, exclusión social y políticas públicas. Otálvaro plantea pensar la pobreza y la exclusión desde una perspectiva multidimensional, esto es, que los problemas no se tratan únicamente desde la perspectiva económica, política o técnica, sino también desde una postura histórica y sociológica. Otálvaro (2014) argumenta que, en una sociedad globalizada y postindustrial, las investigaciones sobre pobreza y exclusión no pueden limitarse a lo cuantitativo ni postular estos fenómenos como problemas materiales o ausencia de ingresos. Insiste en construir metodologías de investigación e intervención que incluyan las potencialidades de los individuos, sus estructuras familiares, y sus maneras de relacionarse con los territorios urbanos y rurales.

Otros estudios que indagan los vínculos entre pobreza, exclusión y políticas públicas es el construido por Varela y Otálvaro (2013). Este texto analiza las políticas de asistencia social implementadas en México, Venezuela, Argentina y Brasil, y muestra como estas sirvieron de portaestandarte para proyectos populistas. Además del populismo partidista o presidencialista. Los autores aseguran que el diseño de las políticas públicas en Latinoamérica y Colombia ha estado marcado por la creciente mercantilización de los bienes públicos. En este estado de cosas, las políticas públicas se dirigen a sectores que viven en lo que se considera pobreza extrema, pero la tercerización y precarización del trabajo y de servicios del Estado, como la salud, la educación y la vivienda, generan otra pobreza hacia la que no se enfocan los programas de asistencia social. Esta pobreza es la que cae en manos, por ejemplo, de los prestamistas gota a gota y de otras manifestaciones de la economía “sombra”.

En lo referente al panorama histórico colombiano, Varela y Otálvaro (2013), describen la manera en que los programas sociales buscaron, durante varias décadas del siglo XX, aclimatar al país para la incorporación de grupos insurgentes a la sociedad y entrar en línea con el carácter pluralista e incluyente de la Constitución de 1991. Sin embargo, los autores también reconocen que la mercantilización de los bienes públicos y el populismo condicionaron la inversión del Estado en políticas o acciones cuyo objetivo era la reducción de la pobreza y la exclusión. Se refiere, por ejemplo, a la Ley 100 de 1993, que convirtió a los operadores privados en los garantes de la salud de los colombianos, y que focalizó la inversión del Estado únicamente hacia la población más excluida o vulnerable. Explica cómo el programa Familias en Acción adquirió un carácter plenamente asistencialista y clientelista durante la presidencia de Álvaro Uribe Vélez (2002-2010), dado que no hubo un esfuerzo sistemático para incorporar a la población socialmente excluida, sino un ofrecimiento de auxilios monetarios con fines electorales.

En lo que respecta al departamento del Valle, se valora la investigación realizada por el equipo de trabajo del Macroproyecto de Investigación Pobreza, Exclusión Social y Políticas Públicas de Inclusión Social para el Valle del Cauca, de la Universidad del Valle (2012). Este equipo académico cita el Plan Estratégico, Regional de Ciencia, Tecnología e Innovación del Valle del Cauca —PERTIC (2011)—, el cual identifica obstáculos para la superación de las desigualdades sociales en cuatro ejes: el social, el económico, el ambiental y el de gobernabilidad.

De acuerdo al PERTIC, traído a colación por el equipo de investigación de Univalle, el eje social es impactado por “la desigualdad de oportunidades de desarrollo humano para amplios sectores sociales y territorios”. Desde el eje económico se observa el “estancamiento estructural de la economía” del departamento. En el eje

ambiental, se reconocen como problemas el deterioro medioambiental, y la concentración y desarticulación territorial. Por último, en el eje de gobernabilidad se señalan como obstáculos la debilidad institucional y precaria gobernabilidad democrática en el Valle del Cauca (Colciencias y Gobernación del Valle del Cauca, 2011).

La investigación mencionada señala que los programas sociales planteados y ejecutados desde el Gobernación del Valle, como Planes de Desarrollo Regional y Local, los planes prospectivos, como el Plan Maestro de Desarrollo Regional (2005), y la Visión Valle del Cauca 2032 (2014) “evidencian la ausencia de procesos de socialización y concertación con los destinatarios de dichos planes” (Otálvaro, 2015). Esta falta de retroalimentación es propia de enfoques asistencialistas, paternalistas y proteccionistas que son ineficaces para modificar situaciones de pobreza y exclusión en el departamento. Desde el Gobierno central y regional, se han propuesto acciones de focalización del gasto social, como programas de transferencias condicionadas, subsidios compensatorios y redes de protección social, que tienen un carácter reactivo, las cuales no son pensadas a largo plazo y carecen de un enfoque estratégico y multidisciplinario para lograr efectos significativos. Por otro lado, la desconfianza de la población en la institucionalidad dificulta el diálogo y la participación colectiva en torno al diseño e implementación de políticas públicas. Los ciudadanos no sólo han dejado de esperar que el Gobierno central y los gobiernos locales sean los garantes de su bienestar y los proveedores de servicios básicos, sino que proceden a reclamar sus derechos y una mejor calidad de vida mediante acciones como la tutela y la movilización social.

Finalmente, se revisaron dos trabajos académicos sobre la estrategia TIOS: Análisis del diseño de la estrategia de inclusión social denominada TIOS —Territorios de

Inclusión y Oportunidades— en el municipio de Santiago de Cali, propuesta en su Plan de Desarrollo 2012-2015 (Cadavid, 2014) y Políticas públicas con perspectiva de derechos humanos: cumplimiento del derecho a la salud de los niños, niñas y jóvenes en la zona TIOS, comuna 3 de Cali (Pérez, 2016). De la primera de estas investigaciones, se destaca el análisis de la Estrategia, para el cual se realizaron entrevistas a concejales de Cali que participaron en la formulación de esa política pública. Cadavid contrastó el Plan de Desarrollo 2012-2015 con los testimonios y opiniones de los concejales sobre la estrategia TIOS y otros programas sociales. En el presente documento se efectuó un procedimiento similar: se entrevistaron actores sociales y se comparó la información que ellos brindaron con documentos oficiales de la Alcaldía. Tal comparación permitió evaluar la implementación de la estrategia TIOs en la comuna 20 de Cali.

Por otro lado, la investigación de Pérez resultó de gran utilidad para describir con mayor precisión la estrategia TIOS. De acuerdo con la autora, la Estrategia fue una política pública a través de la cual la administración del alcalde Rodrigo Guerrero (2012-2015) “pretendió seguir una línea estratégica multidimensional y diferenciada en los territorios y población con índices de pobreza extrema, vulnerabilidad y exclusión social, [y] dio continuidad a la intervención focalizada en los territorios” (Pérez, 2016). De igual manera, en la consulta previa a esta evaluación fueron importantes las indagaciones de Pérez sobre los conceptos de desarrollo, pobreza, exclusión, inclusión y derechos humanos que han fundamentado los planes de desarrollo de Cali en los últimos 10 años y que sirvieron de base teórica a la estrategia TIOS.

En términos generales, las políticas públicas nacionales, regionales y locales tienen como eje los conceptos de multidimensionalidad de la pobreza y se basan en diversas formas de identificar y medir la exclusión social, a partir de indicadores relacionados con empleo/desempleo, ingresos monetarios, vivienda, acceso a salud, satisfacción de necesidades básicas, deterioro medioambiental y

oportunidades de recreación, entre otros. No obstante, su implementación se ve alterada por factores como la desconfianza de la población hacia la capacidad del Estado para garantizar el bienestar y la seguridad integral, la postura asistencialista y caudillista de algunos gobiernos, o la carencia de recursos financieros de gobernaciones y alcaldías, que son a menudo golpeadas por el centralismo político y las fluctuaciones de la economía nacional e internacional.

Luego de esta recopilación teórica, se puede afirmar que la evaluación de políticas públicas diseñadas para reducir la pobreza y modificar situaciones de desigualdad, como la Estrategia TIOS, permite determinar si las acciones efectuadas por los gobiernos tuvieron un impacto general y sostenido, o si sus efectos fueron demasiado fragmentados y episódicos. Por ejemplo, hay políticas públicas locales, regionales y nacionales que reducen los indicadores de pobreza en las ciudades, pero no son eficaces para cerrar las brechas socioeconómicas entre las metrópolis y las zonas rurales (Barba, 2015; 8). Otras políticas enfatizan en auxilios monetarios, bancarización generalizada de la población —incluso de la llamada marginal o que se encuentra en la franja de la pobreza extrema— y en el principio de hacer competitivos a los sectores excluidos de la población, mediante apoyos financieros para la creación de pequeñas empresas. En estos casos, la evaluación de las políticas permite saber si esos métodos generaron de verdad una reducción amplia de necesidades básicas insatisfechas y un aumento de oportunidades laborales y educativas, o si sólo se reflejaron en casos aislados de emprendimiento y si fueron exitosas únicamente en la afiliación de personas a partidos políticos o campañas electorales, como ha ocurrido con el programa Familias en Acción en los gobiernos de Álvaro Uribe y Juan Manuel Santos (Otálvaro y Varela, 2013; 282).

Capítulo III: Marco Institucional de la Política Pública de Inclusión Social en el Municipio de Cali

3.1 Sobre la estrategia Territorios de Inclusión y Oportunidades

En el caso de Santiago de Cali, y precisamente frente al fenómeno de la pobreza, una referencia importante para el tema del desarrollo humano y la inclusión social en Santiago de Cali es el investigador social Gustavo de Roux, para quien la exclusión social “tiene rostros diversos y formas heterogéneas de sentirse y vivirse y aunque tiene un parentesco estrecho con la pobreza, pero va más allá” (De Roux et al, 2008; 9). En esta línea de pensamiento, la pobreza es un camino hacia la exclusión social y esta hace referencia, además de las carencias materiales, a la precariedad de oportunidades, capacidades y a la sustracción de sectores poblacionales de escenarios en los que se toman decisiones sobre propuestas de bienestar.

El Plan de Desarrollo formulado para Santiago de Cali en el periodo 2008-2011 se basa en los referentes conceptuales y explicativos planteados por el doctor De Roux. El objetivo central de dicho Plan es generar condiciones para la construcción de proyectos significativos de vida digna, entendido en el marco de un concepto contemporáneo de hábitat urbano y rural, abordado a través de tres dimensiones orientadoras: población, territorio y gobierno. En este Plan se indica que la población es importante para el gobierno en la medida en que se busque generar condiciones de vida digna, a partir de la inclusión social, la construcción de identidades colectivas, el respeto por la diversidad, el fomento de las potencialidades y la ampliación de oportunidades. Desde el territorio, el gobierno busca construir un espacio ambientalmente sostenible, solidario e incluyente. Desde el gobierno como dimensión estratégica, se busca garantizar un gobierno incluyente que genere confianza mediante la efectiva prestación del servicio público, el fortalecimiento de la gobernabilidad y el afianzamiento de la democracia (2008, 47).

A partir del Plan de Desarrollo, se diseñó una estrategia denominada Sistema de Indicadores de Inclusión Social Actualizado SIISAS, se tuvieron en cuenta circunstancias estructurales, relacionadas con la política pública social y el manejo de la inversión pública. En primer lugar, la falta de un sistema de información, actualizado y permanente, a través del cual la Alcaldía pudiera medir y analizar con precisión las condiciones de vida de la población, a partir de indicadores económicos, culturales y políticos. En segundo lugar, la ausencia de un sistema de planificación municipal que integrara las funciones de cada una de las dependencias de la Administración Municipal. En tercer lugar, era necesario dejar de priorizar los recursos económicos desde la perspectiva de atención a grupos poblacionales con políticas sectorizadas, para que la inversión social contribuyera efectivamente a reducir las brechas entre todas las comunidades de la ciudad y no se limitara a intervenciones atomizadas. (Alcaldía de Cali y Universidad Icesi, 2011; 44)

Partiendo de estas premisas, y bajo el liderazgo de la Asesoría de Inclusión Social de la Alcaldía Municipal, se diseñó el SIISAS con tres objetivos fundamentales. El primero fue brindar al gobierno, a las entidades no gubernamentales y a la ciudadanía en general, un sistema de información completa, detallada y en permanente actualización sobre las características socioeconómicas, sociopolíticas y socioculturales de diversos sectores y grupos de la población caleña, especialmente de sus comunidades más pobres y vulnerables. El segundo consistió en facilitar la creación de un programa de planificación municipal que integrara, coordinara y orientara los distintos esfuerzos que, en materia de inversión social, se estaban haciendo desde las distintas dependencias municipales; todo ello con el fin de unificar esfuerzos frente a problemáticas como la exclusión y la vulnerabilidad de ciertas poblaciones y comunidades de la ciudad. Por último, se buscaba contrarrestar la tradicional fragmentación de la inversión social, sentando las bases y los diagnósticos necesarios para el diseño de una gran política pública en la que converjan todas las demás políticas sociales. (Alcaldía de Cali y Universidad Icesi, 2011; 44-45)

Esta estrategia marcó un referente de construcción de políticas públicas de inclusión social en el gobierno de Jorge Iván Ospina (2008-2011), pues su enfoque es novedoso y pretende, como lo recomendó De Roux, focalizar la inversión en los más pobres y con criterios de inclusión. Ciertamente, la estrategia SIISAS estableció la pauta del diseño de la política pública de inclusión en el municipio de Cali, por su importancia para la toma de decisiones.

Por todas las dimensiones y variables que contiene, el SIISAS se consolidó como una de las fuentes de información sobre indicadores sociales más importantes en el

Municipio. Gracias a este sistema, desde el año 2008 fue posible realizar un proceso de diagnóstico, evaluación y monitoreo de la exclusión social en Cali, y recopilar información actualizada y amplia sobre programas sociales implementados en Cali. (Alcaldía de Cali y Universidad Icesi, 2011)

La naturaleza de sus datos, sumada a sus ventajas como sistema de información, pretende facilitar la priorización y la distribución de los recursos, el control social y técnico, así como la planificación por parte de las diferentes secretarías del gobierno local. Las mediciones y datos del SIISAS han brindado un soporte oportuno a gran variedad de proyectos y programas, relacionados con problemáticas sociales y urbanas de distinto tipo.

Los indicadores del SIISAS fueron útiles en la planeación de políticas públicas dirigidas a grupos poblacionales como los afrodescendientes, los indígenas, adultos mayores y población LGTBI, entre otros. La información de ese Sistema también se empleó en la formulación de proyectos de renovación urbana y de protección a comunidades en situación de vulnerabilidad, discapacidad y desplazamiento. De la misma forma, los datos del SIISAS sirvieron de apoyo, en 2009, para el Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos, mediante el cual se identificó el número de niños y niñas que se encontraban por fuera del sistema educativo, y que eran hijos e hijas de recicladores caleños. Se realizó la caracterización de las condiciones y los requerimientos de estos menores para acceder a escuelas y colegios. Como resultado de esos estudios, la Secretaría de Educación Municipal procedió a vincularlos al sistema educativo. (Alcaldía de Cali y Universidad Icesi, 2011; 49)

Asimismo, el SIISAS fundamentó otros planes urbanísticos como el de Ciudad Paraíso. Gracias a dicho Sistema, la Empresa Municipal de Renovación Urbana, EMRU, logró acceder a información detallada sobre los factores de exclusión social en la comuna 20 de Cali. Los datos del SIISAS llevaron a que se implementaran programas interinstitucionales e intersectoriales cuyo propósito era transformar una realidad de precariedad en muchos niveles — falta de oportunidades, capacidades y libertades—, que limitaba las interacciones sociales constructivas. (Alcaldía de Cali y Universidad Icesi, 2011)

El SIISAS no tuvo continuidad en la administración siguiente, liderada por el alcalde Rodrigo Guerrero. No obstante, en el Plan de Desarrollo 2012-2015 para el municipio de Santiago de Cali se hallan seis ejes estratégicos, dentro de los cuales el eje *CaliDA Equidad para Todos* contiene unas acciones de política pública de inclusión social, a través de una estrategia denominada Territorios de Inclusión y Oportunidades, TIO. El alcance del eje estratégico de equidad para todos reconoce “la obligación constitucional del estado de garantizar los Derechos Humanos y Civiles, así como, con criterio de progresividad, los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y el compromiso nacional y local con el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio” y como estrategia plantea “la acción multidimensional y diferenciada enfocada a los territorios y ciudadanos más necesitados y vulnerables, apalancada en estrategias nacionales como la Red UNIDOS contra la pobreza extrema, para generarles oportunidades reales de progreso humano y comunitario integral y contribuir a construir una sociedad más equitativa e integrada” (Alcaldía de Cali, 2012; 13).

La Alcaldía describe a los TIOS como una estrategia¹² de intervención con un enfoque poblacional y territorial, con la que se trata de generar condiciones de equidad en las áreas de Cali donde se registran indicadores críticos de pobreza, violencia e inseguridad. Cada una de estas áreas se ha denominado TIO: Territorio de Inclusión y Oportunidades. (Alcaldía de Cali, 2016)

La Alcaldía reconoce que la inseguridad es multicausal y, por lo tanto, que:

“Se hace prioritaria la intervención de factores asociados que no solamente deben ser abordados con medidas policiales, sino desde el punto de vista social, incidiendo en las causas estratégicas que los determinan, focalizando la inversión social para generar oportunidades y desarrollar competencias ciudadanas en la población más vulnerable”. (Alcaldía de Cali, 2016)

En cada TIO la Administración Municipal realiza intervenciones para prevenir factores generadores de violencia y mejorar las condiciones sociales y territoriales, mediante programas que benefician a la población vulnerable y en alto riesgo que convive en medio de situaciones de violencia. La Estrategia TIOS intenta involucrar la participación ciudadana, “sin dejar de lado las acciones de disuasión y reacción que deben ser acometidas desde lo sectorial”. (Alcaldía de Cali, 2016)

En cuanto al enfoque sectorial, la Alcaldía indica:

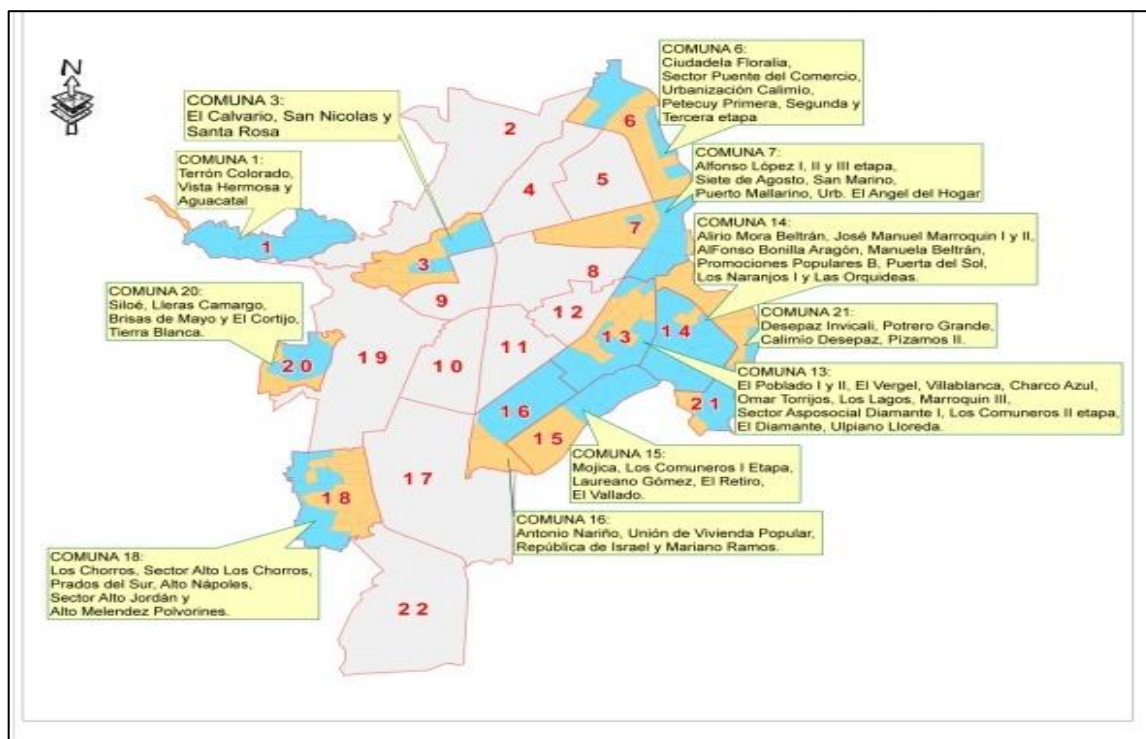
“La estrategia de Territorios de Inclusión y de Oportunidades - TIOS, inicia priorizando 11 zonas de la ciudad, con base en la tasa de homicidios y necesidades

¹² Esta descripción inicial aplica al origen de los TIO, que inicialmente fueron concebidos como Estrategia. Su continuidad en la Administración Municipal siguiente, gracias a su inclusión en el Plan de Desarrollo 2016-2019, sugiere que ya no solo se puede hablar de una Estrategia y tampoco únicamente de una política, sino de un programa como unos presupuestos y una permanencia de considerable importancia administrativa y social.

básicas insatisfechas, como experiencia piloto en el Municipio de Santiago de Cali. Estas áreas son monitoreadas, con el fin de realizar los ajustes pertinentes que conduzcan a priorizar periódicamente los territorios a intervenir de acuerdo con el comportamiento de las estadísticas”. (Alcaldía de Cali, 2016)

En el Gráfico No. 1 se describen los territorios de la estrategia TIOS dentro del municipio de Cali:

Gráfica 1. Territorios de Inclusión y Oportunidades por barrios y comunas de Santiago de Cali



Fuente: ¿Sabes que son los TIOS - Territorios de Inclusión y Oportunidades? (Alcaldía de Cali, 2016)

El Gobierno Municipal se adhiere a un enfoque que reconoce la necesidad de generar mecanismos de inclusión que amplíen las oportunidades para acceder a una mejor calidad de vida, con un énfasis especial en poblaciones y territorios vulnerables, para desarrollar desarrollo equitativo y socialmente responsable. Asume como política pública el enfoque de derechos y busca una atención diferenciada a los grupos poblacionales y territoriales, desarrollando acciones positivas sobre aquellos que se ha identificado históricamente como excluidos y que se encuentran en mayores condiciones de desprotección y vulnerabilidad, incorporando programas específicos acorde a sus necesidades, con el objetivo de alcanzar condiciones de vida digna bajo el reconocimiento a la diversidad y respeto por un desarrollo socialmente incluyente y sostenible, orientando la inversión pública a la construcción de equidad, atacando la pobreza extrema de forma focalizada (Alcaldía de Cali, 2012; 23). Allí se hace también una articulación con las políticas nacionales de inclusión, que en los planes de desarrollo de 2006 y 2010 se definen en función de superar condiciones de pobreza que impidan el desarrollo del país, especialmente la falta de ingreso y la carencia de la satisfacción de necesidades básicas.

El soporte diagnóstico para la justificación de la política reconoce que existen condiciones de inequidad que se manifiestan en la disparidad en el acceso a derechos, libertades y capacidades necesarias para vivir en forma creativa, pacífica, productiva y saludable, “derechos y capacidades a los cuales amplios grupos poblacionales se han visto marginados”. (Alcaldía de Cali, 2012; 13) Exclusión social, condiciones inadecuadas de bienestar en grupos poblacionales (hambre,

muerte, analfabetismo, miseria), desarrollo desigual entre territorios con marcadas diferencias, debilitamiento de la democracia y la participación política ciudadana, son evidencias del fenómeno de la exclusión social en la ciudad.

Reconociendo el territorio y la población como referentes necesarios para el desarrollo, la política de inclusión social se ha orientado a focalizar la inversión pública y articular la oferta institucional de manera coordinada e intersectorial, para intervenir en determinantes del desarrollo, en los focos de pobreza y exclusión previamente identificados. La política reconoce los problemas sociales en salud, educación, vivienda, seguridad y participación, ubicados agudamente y con mayor intensidad en determinados territorios que no es posible delimitar de acuerdo con la división político-administrativa, por lo que se establecen zonas especiales ubicadas en similares condiciones y que comparten diversos espacios de la ciudad, para los programas sociales entren a intervenir.

La estrategia de territorios de inclusión y oportunidades se ubica en un componente general del Plan Municipal de Desarrollo denominado *Cali una Ciudad que promueve la Integración social y brinda atención a sus Grupos Vulnerables en Territorios de Inclusión y Oportunidades*. A su vez, el desarrollo de la estrategia se realiza a través de once programas específicos que tienen como fin intervenir en poblaciones infantiles, juveniles, longevas, discapacitadas, en situación de calle y víctimas del conflicto armado. También a través de programas contra el hambre y la pobreza extrema. Los programas se identifican así:

- Programa Territorios de Inclusión y Oportunidades y Reasentamientos

- Programa Territorios de Inclusión y Oportunidades (TIO), contribuyendo a la Disminución de las Inequidades en Territorios Priorizados
- Programa Atención a la Infancia, la Adolescencia y a la Familia en Territorios de Inclusión y Oportunidades
- Programa Atención a la Juventud en los Territorios de Inclusión y Oportunidades y en la ciudad
- Programa: Vejez con Dignidad en los Territorios de Inclusión y Oportunidades y en la ciudad
- Programa Especial Atención a los Discapacitados en los Territorios de Inclusión y Oportunidades y en la ciudad
- Programa Protección al Habitante de la Calle en los Territorios de Inclusión y Oportunidades y en la ciudad
- Programa Reintegración Social y Económica y Restablecimiento de Derechos de las víctimas del conflicto armado en los Territorios de Inclusión y Oportunidades
- Programa Lucha contra la Pobreza y el Hambre extrema en los Territorios de Inclusión y Oportunidades
- Programa Seguridad Alimentaria en Territorios de Inclusión y Oportunidades
- Programa Red Unidos para los Territorios de Inclusión y Oportunidades (Alcaldía de Cali, 2012).

Así pues, vemos que el municipio Santiago de Cali, ha desarrollado una estrategia de inclusión social basada en el trabajo intersectorial que, identificando territorios y poblaciones con los más bajos niveles de desarrollo en la ciudad, permite focalizar la inversión de los recursos públicos para intervenir en los determinantes sociales

de dichas zonas, entre ellos, la pobreza extrema, tema que atañe al presente trabajo.

Capítulo IV. Marco Teórico – Conceptual del Estudio

En este capítulo se realiza una breve conceptualización sobre las políticas públicas, la exclusión e inclusión social en el contexto colombiano, y los tipos de enfoques más pertinentes para la evaluación de políticas sociales desde una perspectiva cualitativa.

4.1 Aproximación a la teoría de las políticas públicas

Toda decisión política afecta al conjunto de la sociedad. De hecho, el sustantivo ‘política’ refiere a una ciencia social a la que le compete la administración de la polis (ciudad), entendida no sólo como delimitación geográfica o perímetro territorial, sino como la convivencia de grupos sociales distintos que se reconocen como integrantes de un conjunto macro, con sus deberes, derechos, responsabilidades y simbologías de pertenencia. Sin embargo, el término política pública no es un pleonismo. Se refiere a un ejercicio del poder que se manifiesta en acciones concretas, ordenadas programáticamente, cuyo fin primordial o único debe ser garantizar el bienestar de un segmento de la población o solucionar una situación problemática que afecta a este o a toda una sociedad. La política pública enfatiza en la defensa de los derechos fundamentales de las personas, a la vida, la educación, la atención en salud y el libre desarrollo, entre otros.

De acuerdo con Roth, el objetivo principal de una política pública es orientar el comportamiento de individuos o grupos para modificar una situación insatisfactoria o problemática. Tanto el objetivo y la percepción del problema son asuntos colectivos, esto es, preocupaciones compartidas por los ejecutores y beneficiarios de la política (Roth, 2004; 27).

Arboleda (2008) reconoce dos requisitos *sine qua non* para que un conjunto de decisiones pueda ser considerado como una política pública: deben inscribirse dentro de un programa de acción o estar en concordancia con él y deben tener una orientación normativa. Una política pública tiene que concebirse en el marco de un programa de gobierno municipal, regional o nacional, y ajustarse a otros planes oficiales, como los de ordenamiento territorial y desarrollo sectorial. En cuanto al aspecto normativo, este no se refiere a lo legal y jurídico, sino a la orientación ideológica del gobierno que diseña y ejecuta la política. La norma se entiende aquí como el deber ser que guía las actuaciones de los gobernantes y su equipo en concordancia con unos principios educativos, éticos y partidistas, ya sean humanistas o legitimistas, liberales o conservadores (Arboleda, 2008; 70).

Sobre el papel, casi todas las políticas públicas se presentan como un instrumento en la construcción de sociedades más equitativas, con un equilibrio en materia de ingresos, calidad de empleo y salud, entre otras variables. Se diseñan con un ánimo de inclusión social, entendida como la atención a sectores de la población en situación de desventaja (Alcaldía de Cali, 2008; 30), y forman parte de un esquema de acciones afirmativas, como se denominan a las “acciones públicas estatales (la iniciativa privada puede ser complementaria) que buscan un tratamiento preferencial que tiene por meta reparar los efectos de la exclusión racista o sexista” (Mosquera, 2009; 16).

No obstante, investigadores sociales como Otálvaro y Varela (2013) han cuestionado esta percepción generalizada e inexacta de las políticas públicas como iniciativas que suelen ser altruistas, sin importar la tendencia ideológica de los gobiernos. Estos dos autores han criticado los diseños asistencialistas y mercantilizados de varios programas aplicados en Latinoamérica y que no representan esfuerzos sostenibles con resultados significados en materia de reducción de las brechas sociales. El asistencialismo presidencialista tiene como fin

la captación de votantes para proyectos hegemónicos. Por otro lado, cuando el Estado concibe las políticas públicas como estrategias de gerencia empresarial le transfiere al sector privado sus responsabilidades esenciales, por ejemplo, la generación de empleo digno y garantizar un acceso fácil y de calidad a servicios de salud y educación (Otálvaro y Varela, 2013; 279).

Estos dos investigadores rastrean hacia la década de 1970 el origen de programas de focalización del gasto en Colombia, con el objetivo de reconstrucción del tejido social en zonas rurales del país. Admiten que con estas políticas se lograron avances en materia de reconocimiento de la marginalidad y se facilitó la reinserción de grupos insurgentes como el M19. Sin embargo, indican el impacto de la mercantilización del Estado y la desinstitucionalización del poder ejecutivo en el diseño de programas públicos. Como ilustración de estos dos fenómenos, citan el programa Familias en Acción, implementado en 2001 y retomado durante el gobierno de Álvaro Uribe Vélez (2002-2010). Estos dos autores señalan que en Familias en Acción “no existió un esfuerzo significativo de incorporación de esta población vulnerable a través de estrategias de emprendimiento en la economía formal, sino que se los trató como sujetos políticos menores de edad, minusválidos, para los que las dádivas gubernamentales, los auxilios monetarios y los demás esquemas de protección y de manutención, significaban la articulación funcional de vastas masas de pobladores al proyecto hegemónico “uribista” (Varela, 2012; 13).

En particular, esta evaluación de la política pública TIOS comparte la postura crítica que Otálvaro (2012) expresa sobre Colombia, relacionada con la existencia de un trasfondo mercantil de las repuestas estatales de las últimas décadas, dado que las políticas sociales se han puesto al servicio del mercado, afectando los derechos de los sujetos, los cuales han pasado de ser ciudadanos con derechos a ser clientes y beneficiarios del accionar del Estado, el mercado y la sociedad” (Otálvaro, 2012; 3).

Se examinó la estrategia Territorios de Inclusión y Oportunidades, TIOS, no solo prestando atención a sus objetivos de generación de condiciones de equidad en territorios con indicadores críticos de pobreza, violencia e inseguridad. Se prestó atención a la manera como la Administración Municipal de Cali en el periodo 2012-2015 definió y abordó los conceptos inclusión y exclusión social, equidad y política pública, y si esa definición estuvo acorde con el diseño y ejecución de la Estrategia.

4.2 Aproximación a las teorías de la inclusión y la exclusión social

En esta investigación se abordan los conceptos de inclusión y exclusión social como categorías analíticas que ayudan a evaluar los impactos de una política pública. La inclusión social está asociada con indicadores como oportunidades generadas, capacidades habilitadas y libertades fundamentales garantizadas a las personas, mientras que la exclusión se relaciona con diversos tipos de estigmatización, discriminación y desconocimiento de los derechos de un grupo social determinado, en este caso a los pobre o vulnerables de un ámbito focalizado por el Estado.

Aunque autores como Karsz (2004) reconocen que el uso del término exclusión se ha expandido a dominios, si no ajenos, distanciados de las cuestiones sociales — como la lingüística y, más precisamente, el análisis del discurso amoroso—, es fundamental aclarar que la exclusión es un concepto ante todo social y que, según el mismo Karsz (144), no tiene nada de etéreo, es perfectamente real, concreto y material: “En la medida en que reviste un carácter social, la exclusión es un fenómeno de sociedad, concerniente a la sociedad, tiene lugar en la sociedad e implica apuestas sociales. Dicho de otra manera, la exclusión impone abordar explícitamente las cuestiones económicas, políticas, ideológicas”. De modo que toda categorización de la exclusión y asimismo de la inclusión, por mucho que se refiera a los individuos e intente medir impactos en la psicología individual, está enraizada en lo social y debe estudiarse siempre como fenómeno colectivo.

Como conceptos eminentemente sociales, inclusión y exclusión están asociados a otros dos temas: desarrollo y desigualdad. La inclusión, en cuanto ideal motivador de políticas públicas, se refiere a un desarrollo generalizado de la población. En otras palabras, que, a todas las personas, sin distinción de género, raza o etnia, se les garantice seguridad alimentaria, atención en salud, un acceso temprano a la educación y formas de continuarla en la vida adulta, posibilidades de empleo, y condiciones de trabajo y remuneración dignas. La exclusión, por otro lado, se relaciona con la desigualdad y con la existencia de brechas en el desarrollo de una sociedad. Diferencias marcadas entre un segmento de la sociedad y otros en servicios públicos, derechos y participación política son prueba de un crecimiento económico desigual y de marginaciones casi siempre relacionadas con el género — por ejemplo, mayores ingresos para los hombres que para las mujeres— o con distinciones raciales —verbigracia: grupos étnicos concentrados en zonas vulnerables a violencia, sin centros escolares y sin puestos de salud.

La Cepal (2016) reconoce que entre “los grupos tradicionalmente discriminados, segregados o excluidos [se encuentran] de la población, son aquellos de menores recursos socioeconómicos, como las mujeres, los afrodescendientes, los pueblos indígenas, los migrantes, la población lesbiana, gay, bisexual y transgénero (LGBT) y las personas con discapacidad, así como los habitantes de los territorios más rezagados” (2016; 81). Tanto la Cepal (2016) como otras organizaciones estudiosas de las formas del desarrollo vinculan esta segregación o exclusión a indicadores como ingresos económicos, acceso a servicios básicos, nivel de escolaridad, y condiciones y ubicación de vivienda. También identifican componentes macroeconómicos como causantes de estas marcadas asimetrías del desarrollo, como las desigualdades del sistema financiero y la disparidad de sus inversiones, puesto que la inyección de recursos a países desarrollados suele ser muy superior a la de los países considerados en vías de desarrollo.

En los ámbitos nacionales, no solo el de Colombia, el debilitamiento del Estado, supuesto garante de los derechos y regulador del mercado laboral, es el punto de partida de un ciclo vicioso que convierte a la inclusión en algo inalcanzable y a la exclusión en una realidad dominante. Más que permitir la tercerización del trabajo en todas las dimensiones del saber y el hacer, el Estado mismo terceriza hasta sus funciones elementales. El resultado no puede ser otro que una disminución progresiva de los recursos destinados a proyectos de desarrollo social, lo que a su vez ocasiona un crecimiento de las brechas en las poblaciones y de los indicadores de exclusión y desigualdad.

Entre los indicadores de exclusión y desigualdad también se hallan el porcentaje de concentración de la propiedad de la tierra y otros que muestran de qué manera las violencias afectan a la población: número de homicidios por género o edad, casos denunciados de violencia intrafamiliar y maltrato infantil, entre otros. De la misma manera, de indicadores macro —empleo e ingresos, por ejemplo— se desprenden otros como trabajo formal e informal, y pobreza extrema e indigencia, que sirven para especificar condiciones de vida que no pueden generalizarse en las categorías muy generales y ambiguas de “empleado” o “pobre”.

Si bien con los programas sociales y las políticas públicas se aspira a reducir estos indicadores de desigualdad, autores como Rawls (1958) han propuesto un debate más complejo desde la orilla de la Filosofía, la Sociología y la Economía. Rawls invitó a una reflexión sobre la justicia social basada en una discusión semántica de principios como libertad e igualdad. Esto condujo a una relativización, acaso necesaria, de los ideales que orientan todas las políticas, no solo las denominadas públicas o de desarrollo social. Por ejemplo, indicó que la perspectiva de libertad y equidad no es igual en una sociedad orientada a la propiedad como máximo valor de bienestar o estatus —como en el caso de la estadounidense—, que mide sus niveles de calidad de vida en el ejercicio —o goce— de sus derechos y en las condiciones de los servicios a los que accede.

Para efectos de esta evaluación, se consideró que este debate semántico y filosófico desborda la intencionalidad de observar e interpretar los impactos de la estrategia TIOS. Aquí se pretende, más bien, contrastar indicadores de inclusión y exclusión de diferentes segmentos de la población caleña para presentar una visión sobre los efectos de una política pública, y determinar si los resultados cumplieron o no con unas expectativas de transformación hacia una sociedad más incluyente o menos excluyente. Dado que en los territorios donde se implementó la Estrategia registran indicadores tendientes a una realidad de exclusión, se asume que el debate de relativización conceptual no es oportuno en esta evaluación. Por lo tanto, se adoptó aquí una visión de desarrollo social más que de justicia social, en tanto el primero ofrece unas metas concretas de reducción de brechas dramáticas de marginación, mientras que la segunda supone una meditación más ambiciosa y general de ideales políticos fundamentales.

4.3 De la evaluación a los sistemas de evaluación de políticas públicas

La Unicef define el término evaluación como “la emisión de un juicio de valor acerca de una política, programa o proyecto” (Unicef, 2012: 39). Reconoce, asimismo, que evaluar puede ser:

1. Una serie de actividades o programas sistemáticamente ejecutados para reflexionar sobre la acción. Dichas actividades pueden ser la recolección de datos, análisis de la información recogida y contraste con los resultados de otros programas o investigaciones.
2. Discusión de la necesidad de introducir cambios, viabilidad, resultados e impacto de las políticas o proyectos.

3. Formulación de preguntas sobre el diseño y la ejecución de las políticas o programas.

Igualmente, la Unicef afirma que una evaluación tiene tres componentes esenciales: un objeto, que es la política o el programa sobre el cual se van a emitir los juicios de valor; un referente, que puede ser otra política o programa y que sirve para comparar el diseño, ejecución y resultados que se pretenden evaluar, y finalmente una estrategia que orienta la metodología evaluativa, es decir, las herramientas e instrumentos de recolección informativa y las categorías de análisis.

En el citado documento de la Unicef, se aclara que la evaluación “no debe ser entendida como un proceso aislado”, sino como un insumo o herramienta para la mejora de las políticas y para la toma de decisiones. En otras palabras, puede entenderse como una parte indispensable en el proceso de formulación e implementación de las políticas públicas, en cuanto quienes las formulan y velan por su aplicación necesitan buscar formas de retroalimentación y de valoración de resultados para determinar qué se está logrando, qué debe mejorar y cómo se ha de modificar una política o programa.

Sin embargo, los objetivos y alcances de las políticas públicas obligan a hablar, más precisamente, de ‘evaluaciones’ que de ‘evaluación’, o mejor, de sistemas de evaluación. Referirse solo a ‘evaluación’ conduce a creer que es posible analizar, interpretar o sugerir cambios a una política pública mediante un proceso investigativo con metodologías y herramientas muy definidas. Por el contrario, es indispensable asumir una postura multidisciplinar y multiparadigmática para aproximarse a su evaluación (Bueno y Osuna, 2013).

Por su parte, Osvaldo Feinstein (2006) afirma que la evaluación pragmática de políticas públicas “no se limita a preconizar la utilización de un solo método o enfoque; rechaza el fundamentalismo metodológico buscando, en cambio, el

método adecuado a las circunstancias, alineándose con el principio del rigor apropiado” (Feinstein, 2006; 29).

Feinstein señala de igual forma que la evaluación de políticas públicas es un proceso tan complejo que trasciende la valoración del diseño y de los resultados de la política:

“Sucedee a veces que los programas y proyectos alcanzan sus objetivos de modo eficiente, y dichos objetivos son relevantes, pero algunos de los aspectos del marco normativo que constituye la política en cuestión pueden no haberse concretado en absoluto. Por ejemplo, en el caso de una política educativa que plantee el acceso universal a la educación primaria y que cuente con un conjunto de programas y proyectos innovativos que prueban nuevas técnicas pedagógicas de bajo costo y alta calidad utilizando nuevas tecnologías de comunicación, aun si dichos programas alcanzan plenamente su objetivo de mostrar que dichas técnicas funcionan conforme a las expectativas, la política educativa puede sin embargo fracasar si no hay una adecuada replicación (o masificación) de esas técnicas. O sea, que la política podría fracasar aun si los programas y proyectos con ella relacionados hubieran sido exitosos”. (Feinstein, 2006, pág. 6)

En este orden de ideas, Feinstein señala la necesidad de aclarar el marco normativo¹³ u orientativo de las políticas públicas durante el proceso evaluativo. El evaluador se encuentra, entonces, con que no basta intentar cuantificar o discutir los alcances y limitaciones de una política, ni sugerir cambios, sino que son fundamentales unas reflexiones epistemológicas y sociológicas antes de

¹³ Feinstein aclara que por “marco normativo” no se refiere al “marco legal”, sino a unas pautas que orientan la intervención. No obstante, las políticas públicas requieren unos presupuestos, unos cronogramas administrativos de ejecución y deben, obviamente desarrollarse en el ámbito de lo legal. Por lo tanto, es muy posible que los evaluadores tengan que familiarizarse con este marco legal o jurídico, ya sea para describirlo en sus investigaciones, o para señalar algún conflicto entre la normatividad y la ejecución de determinada política pública

recopilar la información y construir el marco metodológico que guiará la interpretación de esta última.

De esta manera, la evaluación de una política pública deja de ser un proceso encaminado a un solo objetivo, como la cuantificación o la elaboración de juicios de valor sobre unos resultados, para constituirse en la discusión de paradigmas sociopolíticos o socioeconómicos, y de fenómenos sociológicos que atañen a la ciudadanía en general o a un grupo de ciudadanos.

Precisamente aquí se evidencia la necesidad de hablar de sistemas de evaluación, es decir, de un conjunto de paradigmas, enfoques y metodologías abordados con una claridad epistemológica y técnica que permita llegar a unas conclusiones válidas y a unas recomendaciones aplicables sobre una política pública.

Bueno y Osuna (2013) insisten en esta versatilidad teórica, pero indican la importancia de un conocimiento preciso y de una praxis disciplinada:

“No cabe duda de que la evaluación de políticas públicas exige la conformación de conocimiento científico en el marco de las ciencias sociales, al tiempo que requiere su valoración; todo ello sustentado en pautas metodológicas que garanticen su máximo rigor. Y esto será desde el reconocimiento, de las limitaciones de los métodos aplicables y desde la consideración de que la propia evaluación dispone de pautas metodológicas específicas” (Bueno y Osuna, 2013; 99).

En síntesis, los sistemas de evaluación pueden estar fundamentados en más de un paradigma e integrados por una variedad de metodologías investigativas e interpretativas. Es imprescindible un conocimiento preciso sobre las ventajas y limitaciones de los enfoques elegidos y las técnicas empleadas para recopilar la información, porque esta claridad garantiza que

la evaluación lleve a reflexiones oportunas y cambios aplicables a una política pública.

Teniendo en cuenta las definiciones anteriores, se puede afirmar que la metodología de esta evaluación de la estrategia Territorios de Inclusión y Oportunidades, TIOS, estuvo regida por una aproximación postpositivista a la investigación de los fenómenos sociales. Si bien se recopilaban datos estadísticos del Departamento Administrativo de Planeación Municipal, la Secretaría de Desarrollo Territorial y Bienestar Social y la Secretaría de Salud Pública Municipal, entre otros entes del Municipio, la compilación y verificación científica de información cuantitativa no fue el objetivo de este trabajo. Más precisamente, se enfatizó en la percepción de los actores de la Estrategia y en sus sustentos normativos para llegar a unas conclusiones sobre el proceso de su diseño como política pública.

Este trabajo no se presenta como la demostración de un resultado exacto, alcanzado a través de una metodología científica, sino como el punto de partida de una discusión sobre la estrategia TIOS, al tiempo que sugiere alternativas de acción. El interés, más que evaluar unos resultados contrastando objetivos con alcances reales, fue describir las negociaciones o intercambios de información entre los gestores de esta política pública, para establecer de qué manera sus interacciones marcaron la formación de la Estrategia.

4.3.1 Tipos de evaluación de políticas públicas. Como en la evaluación de políticas públicas se propone una fundamentación multiparadigmática, un diálogo interdisciplinar y una visión ecléctica de los métodos investigativos, autores como Bueno y Osuna, Feinstein y Arboleda mencionan:

- Enfoques para integrar los paradigmas y las técnicas adecuadas en una metodología diseñada para avalar científicamente la evaluación.
- Tipologías basadas en el momento en que se desarrolla la evaluación, es decir, si es anterior, simultánea o posterior a la implementación de la política.
- Tipologías de acuerdo a los objetivos y al destinatario de la evaluación.

4.3.2 Tipología de acuerdo con el enfoque. Si bien los enfoques investigativos no constituyen *per se* una tipología de las evaluaciones, sí pueden determinar el tipo de evaluación que se efectúa.

Bueno y Osuna (2013) identifican seis enfoques adoptados frecuentemente en la evaluación de políticas públicas. Nótese que cada enfoque propone un tipo de intervención y la búsqueda de unos resultados específicos:

- Enfoque participativo: Se basa en el intercambio de opiniones y la interacción de actores propios del paradigma constructivista. Plantea la necesidad de “negociar” con los actores de la investigación evaluativa, es decir, de involucrarlos en el proceso para detectar conflictos de interés, para difundir un conocimiento más profundo de la política pública y para garantizar el carácter democrático y la transparencia de la rendición de cuentas y la toma de decisiones.
- Libre de objetivos: La evaluación se concentra en las necesidades de la población que la política pública intenta beneficiar y no en los objetivos explícitos de la política. La cuantificación deja de ser el método exclusivo o primordial para llegar a unos resultados. El evaluador entra a cuestionar incluso sus saberes previos y trata de tener en cuenta factores externos que no habían sido previstos durante la elaboración de la política.

- Basados en la teoría del problema o aproximación crítica: Estudio de los causales y consecuencias de la situación problemática que llevó a la formulación de la política pública. El evaluador debe identificar las necesidades identificadas como razón para formular una política y luego contrastar los efectos de esta con el grado de satisfacción de dichas necesidades.

- Basados en la teoría de la implementación: La evaluación no solo se enfoca en las causas y efectos de una política pública, sino que identifica sus fines y medios, y propone cambios y alternativas de acción. “El evaluador debe reconstruir la lógica de la intervención clarificando los objetivos que se pretende alcanzar y traduciendo estos objetivos en efectos esperados sobre la resolución de los problemas del contexto; en realidad, con esto último, se considera que puede haber objetivos implícitos que persigan dar solución a otras afecciones de la realidad, e incluso, en ocasiones, a otros beneficiarios indirectos” (Bueno y Osuna, 2013; 107).

- Basados en la teoría del programa: constructivista. Propone conocer el contexto en que se aplica en una política pública, más allá de sus objetivos y de los efectos que se pretenden generar con ella. A diferencia del enfoque positivista, no se centra en medir resultados sino en interpretar las relaciones entre causas, efectos y alcances esperados y no esperados para evaluar el diseño de la política y proponer nuevos rumbos de acción.

- Orientados a la toma de decisiones: Es un enfoque pragmático y utilitarista. Propone no limitarse a la cuantificación o valoración de los alcances de una política pública, sino en la búsqueda de mejoras. La evaluación no se convierte en la acción de un agente externo, sino en una parte del desarrollo de la política, en cuanto le permite corregirse o adaptar nuevos cursos de acción. Sin embargo, el éxito de este enfoque depende de la capacidad de negociación entre el evaluador y los

formuladores de la política, o de si los resultados de la evaluación son tan convincentes como para ganarse un lugar en la toma de decisiones por su validez.

- De impacto: En las evaluaciones de este tipo no se describe ni se discute el diseño de la política pública a partir de un análisis de sus objetivos y de su marco normativo, sino que se estudian las transformaciones resultantes de su implementación. En evaluaciones como *Advances in Education Research* (Departamento de Educación de EE.UU., 1998) y *Guiding Principles for SLO Assessment* (Academic Senate for California Community Colleges, 2010), se aconseja distinguir claramente entre *objectives* o *goals* —objetivos o metas— y *outcomes*—resultados—, dado que los primeros no siempre coinciden con la experiencia de los individuos cuya vida se intenta transformar. Mientras algunas evaluaciones señalan únicamente las expectativas de una política, los estudios de impacto despliegan métodos cuantitativos y cualitativos para determinar cuántas personas fueron alcanzadas por ella y si esta intervención propició cambios semejantes o superiores a los esperados. En otras palabras, en este enfoque evaluativo se concentra en lo que sucedió con los actores sociales y sus entornos —barrios, comunas, distritos, ciudades, etc.— tras la puesta en marcha de un programa o estrategia de orden gubernamental.

4.3.3 Tipología por el momento de aplicación. Tanto Feinstein como Arboleda plantean una tipología basada en el momento de desarrollo de la evaluación:

- Evaluación ex ante: Efectuada durante el diseño de la política pública. “Es una consideración de la relevancia o pertinencia de la intervención y una estimación de sus posibles efectos. Cabe destacar que no siempre se hacen este tipo de evaluaciones, sobre todo cuando hay prisa por aprobar políticas como señales o indicaciones de que se está haciendo algo en relación a un problema que la población percibe como importante (por ejemplo, una política de inmigración)”

(Feinstein, 2006; 19). Este tipo de evaluación intenta determinar los efectos que provocaría la implementación de una política pública (Arboleda, 2008; 21).

- **Evaluación concomitante o intermedia:** Es el seguimiento a la política pública durante el periodo de su implementación. Se monitorea el cumplimiento del cronograma, la ejecución del presupuesto, la utilización de insumos y los resultados inmediatos, entre otros indicadores. De acuerdo a Feinstein, estas evaluaciones también “suelen utilizarse para aportar elementos de juicio a la hora de decidir sobre la continuación de una política” (Feinstein, 2006; 20).

- **Evaluación ex post:** Realizadas luego de la terminación de la política o cuando ha concluido una de sus etapas o ciclos de implementación. “Permite evaluar lo realizado: sus resultados, efectos e impactos. A partir de ella, puede decidirse por ejemplo la continuidad de un programa, su replicación o la construcción de una experiencia superadora. Se utiliza también para rendir cuentas a actores involucrados con el proyecto, como agencias financiadoras o la ciudadanía misma” (Unicef, 2012; 94).

4.3.4 Tipología por público o destinatario. Arboleda, además, tipifica las evaluaciones en:

- **Endoformativa:** Es la que trata de informar a los actores de una política pública para que ellos mismos puedan modificar o transformar dicha política.
- **Recapitulativa:** Intenta orientar la discusión sobre el valor de una política entre actores externos o un público general.

4.3.5 Tipología por generación. Otra tipología clasifica la evaluación de políticas públicas por generaciones (Roth, 2008). La primera generación es de

carácter positivista y enfatiza en la medición. En las evaluaciones de este tipo se confía en que el rigor metodológico, la aplicación estricta de herramientas e instrumentos primordialmente cuantitativos lleven a conclusiones válidas o exactas sobre una hipótesis o pregunta relacionada con la política.

Las de segunda generación se denominan descriptiva. Estas también enfatizan en la recopilación cuantitativa, pero se diferencian de las de primera generación en cuanto no solo observan o dan cuenta de una pregunta-problema, sino que ofrecen predicciones o proyecciones que pueden ser aplicadas a otras evaluaciones de políticas públicas similares.

Las de tercera generación se distinguen porque en ellas el evaluador emite juicios de valor sobre el diseño y la aplicación de las políticas. En esta generación se le empieza a dar relevancia a los enfoques cualitativos, sin renunciar en absoluto a la investigación científica, esto es, soportada en la recolección de datos cuantitativo y en el rigor metodológico para interpretarlos. Muñoz Cuenca rastrea históricamente el surgimiento de esta generación y su posterior desarrollo pragmático:

“Todos los modelos que aparecen luego de 1967 incluyen el juicio como parte de la evaluación. Visto así, el juicio del evaluador es el que determina la naturaleza de la evaluación. Sin embargo, dentro de esta generación aparece la Evaluación por la Toma de Decisiones, que se basa en la sociología de la organización, el análisis de sistemas y la teoría y práctica de la administración. La tarea principal del evaluador consiste en obtener y procesar sistemáticamente la información a fin de que pueda ser usada por quienes han de tomar decisiones, aunque esas puedan ser influidas por la experticia y conocimiento del evaluador”. (Muñoz, 2007; 161)

Las de cuarta generación se basan en el paradigma constructivista. Para este tipo de evaluaciones se propone una metodología hermenéutico-dialéctica (Guba y Lincoln, 2001), que privilegie las negociaciones y los intercambios de información

para llegar a consensos. En términos ontológicos, este tipo de evaluación relativista, esto es, parte de una visión de la realidad como una construcción de semiótica, como una relación de significados que varían de acuerdo con el contexto social en el que se hallan tanto el evaluador como los actores de la política pública. El investigador o evaluador ya no es solamente un observador, medidor e intérprete de datos cuantitativos ni su única pretensión es formular unas conclusiones respaldadas por un método estrictamente aplicado. Por el contrario, su rol será el de un gestor de múltiples interpretaciones.

Es necesario aclarar, sin embargo, que la evaluación de cuarta generación no es absolutamente cualitativa. También puede respaldarse en información cuantitativa y en metodologías de interpretación estadísticas. Así mismo, se debe precisar que el evaluador, al desempeñarse como un negociador de percepciones o interpretaciones de la política pública, no renuncia al rigor investigativo. Este nuevo papel le exige un conocimiento preciso de enfoques cualitativos y de técnicas como la conformación de grupos focales para obtener y encaminar la información hacia unos consensos o interpretaciones consensuadas.

Según Roth, la evaluación de cuarta generación es mucho más acorde con una visión de la acción pública basada en la participación y la deliberación públicas:

“En vez de privilegiar una perspectiva científica tradicional, vertical, tendiente a favorecer los valores y los puntos de vista de la autoridad, de las instituciones, y de la tecnocracia, la evaluación pluralista [o de cuarta generación] pretende tomar en cuenta los diversos puntos de vista para la construcción de consensos más amplios, de forma más horizontal. En este sentido, tiene una relación estrecha con la idea misma de gobernanza”. (Roth, 2009; 4)

En esta evaluación de la implementación de la Estrategia TIOS en la comuna 20 se adoptó un enfoque multidisciplinar, propio de las evaluaciones de tercera generación, según las ha descrito Muñoz (2017). Los juicios de valor que se

formularán en el siguiente capítulo de este texto, relacionados con el marco normativo y la implementación de esa política pública, estuvieron orientados por las reflexiones de Feinstein (2006), Bueno y Osuna (2013) y Otálvaro (2012) sobre las diversas formas de evaluar programas sociales diseñados para transformar condiciones de pobreza y exclusión.

Capítulo V. Resultados de la Evaluación Realizada

5.1 Descripción del funcionamiento de la Estrategia Territorios de Inclusión y Oportunidades en el periodo 2012-2015, en la comuna 20 de Santiago de Cali

En esta primera parte de la evaluación de la Estrategia Territorios de Inclusión y Oportunidades, TIOS, se describirá cómo se formuló dicha política pública desde el lenguaje institucional, es decir, cuáles fueron los problemas que identificó la Alcaldía de Cali y las alternativas de solución que propuso, de acuerdo con documentos oficiales del Gobierno Municipal y textos informativos que dan cuenta de los objetivos y acciones de la Estrategia. Luego se indicará cómo se desarrolló la Estrategia en el contexto específico de la comuna 20, citando así mismo, información divulgada públicamente por la Alcaldía.

Es necesario describir la Estrategia antes de evaluar su implementación en la comuna 20, no solo para contextualizar y delimitar esta política pública en un espacio-tiempo, sino para determinar cuáles de sus objetivos se cumplieron en esa comuna y a través de qué acciones se materializaron.

La Administración Municipal del alcalde Rodrigo Guerrero Velasco propuso la estrategia Territorios de Inclusión y Oportunidad, TIOS, como parte del Plan de Desarrollo 2012-2015 'CaliDA, una ciudad para todos'. Esta estrategia de intervención social se diseñó para avanzar en el desarrollo humano, el tejido social y la participación comunitaria, y focalizar, articular y sincronizar las intervenciones públicas y privadas en territorios vulnerables. Sus otros objetivos metodológicos son

“Combatir las trampas de la pobreza, fortalecer la capacidad de acción y decisión de las comunidades; incrementar la oferta pública (infraestructura y servicios) en los sectores vulnerables de Cali; construir una red de aliados con el sector privado

y organizaciones de la sociedad civil, para aumentar el impacto y la cobertura de las intervenciones en territorios vulnerables, y prevenir riesgos y catástrofes estimulando la resiliencia a nivel comunitario". (Rojas, 2015)

La estrategia consta de cinco programas: Desarrollo de la primera infancia, Disminución del hambre y la pobreza, Inclusión social de jóvenes, Recuperación de espacios públicos, y Seguridad, prevención y resiliencia (Londoño, 2016).

Según cifras del Dane (2012) y del DNP (2012), en 2011 el 25,1 % de la población de Cali vivía en condiciones de pobreza, y el 5,2 % de esa población lo hacía en niveles de pobreza extrema. Se eligieron diez comunas de Cali para la puesta en marcha de esta estrategia: 1, 3, 6, 7, 13, 14, 15, 16, 18, 20 y 21 por los índices de violencia y situación de pobreza que se registraban en ellas, de acuerdo con la base de datos del Sisben. Estas comunas están conformadas por unos 70 barrios, cuya población total se acerca a las 800 mil personas (Concejo de Cali, 2014).

Para la implementación de la Estrategia TIOS, se conformó un equipo multidisciplinar integrado por un médico epidemiólogo, como director; una urbanista, como coordinadora de la Estrategia; un especialista en Desarrollo Comunitario; un especialista en Generación de Ingresos; una ingeniería ambiental y sanitaria; un arquitecto y un especialista en Primera Infancia y Habilidades Parenterales, y un asistente. Posteriormente, se consolidó un comité técnico del que formaron parte las dependencias de la Alcaldía: las secretarías de Gobierno, Infraestructura, Bienestar, Salud, Vivienda, Cultura, Deporte, y también la Asesoría de Paz, el Departamento de Gestión Ambiental; la Empresa de Renovación Urbana, Emru, y las Empresas de Servicios Municipales de Cali, Emcali.

Con el carácter multidisciplinario del equipo y del comité, se intenta llevar un paquete integral de obras y programas a los sectores de intervención (Londoño, 2016). Los programas y obras son los siguientes:

“Talleres dirigidos a las madres de Bienestar Familiar, por ejemplo, para que ellas reconozcan sus limitaciones y sus prejuicios y los superen. O para que descubran sus fortalezas y las aprovechen. O para mejorar el clima en la casa (cosas tan sencillas como bajar el tonito o ponerse en los zapatos del otro). Puede ser también un taller de glamur y belleza para que inicien un pequeño negocio, o para que vuelvan a ser coquetas y reconquisten a sus maridos. Son cosas sencillas que pueden generar grandes cambios allí donde empieza todo, en la familia. A veces son obras ambiciosas, como los Centros de Desarrollo Infantil. Yo solo conozco el de Altos de Santa Elena. Construido por una alianza de la Alcaldía y el Club Campestre, es un complejo de tres grandes edificaciones con un diseño lleno de color y movimiento que aprovecha muy bien la luz, el viento y el paisaje de Los Farallones. Allí funciona una guardería en la que 300 niños del sector reciben, entre las ocho de la mañana y las cuatro de la tarde, los cuidados de un grupo de profesionales que incluye conductores, profesoras, psicólogas, médicos, chefs y nutricionistas. A veces son obras muy creativas, como el Tecnocentro de Potrero Grande, en la comuna 21, el espléndido Centro Comunitario Cultural Somos Pacífico”. (Londoño, 2016)

Para poner en marcha la Estrategia TIOS se plantearon inicialmente 73 proyectos, para los cuales se calculó una inversión total de \$36.290 millones, por lo que se solicitó al Concejo de Cali una modificación del presupuesto municipal. (El País, 2014) Las inversiones específicas en las comunas se encuentran consignadas en las rendiciones de cuentas de la Alcaldía de Cali. Más adelante, se evaluará cómo fue la administración de los recursos destinados a la implementación de la Estrategia en la comuna 20, según lo demuestran los documentos oficiales y se explica con funcionarios involucrados en el diseño y aplicación de esta política pública.

El equipo y el comité multidisciplinarios que se formaron para el desarrollo de la Estrategia TIOS corresponden a las visiones multidimensionales de la pobreza y la exclusión que no son recientes y forman parte del pensamiento económico y de las ciencias sociales desde los años 80. En particular, Sen (1985) desarrolló una teoría de las capacidades para proponer que diferentes ventajas y adversidades impactaban los funcionamientos de las personas en una sociedad, y que las condiciones ventajosas o desventajosas no se reducían a la posesión de un conjunto de bienes. Las ventajas y desventajas están relacionadas con el sentido de la propia libertad —la capacidad de sentirse libre—, las expectativas de longevidad y la calidad de vida, entre otros indicadores. De hecho, factores políticos, la salud y la educación inciden en la manera en que los individuos aprovechan los bienes y servicios a su disposición. De modo que la cantidad de bienes o el índice de cobertura de servicios no son los indicativos más exactos de la pobreza, sino las capacidades y las oportunidades que las personas tienen de sacarles provecho, en cuanto a su propia realización personal. (Urquijo, 2014).

La concepción multidimensional de la pobreza hace necesarios que los equipos que formulan e implementan las políticas públicas sean multidisciplinarios. De modo que en el caso de la Estrategia TIOS esta multidisciplinariedad no representa una innovación, sino que es acorde con un marco normativo generalmente aceptado tanto por la academia como en el sector público. Vale la pena recordar que en el Conpes 150 (2012) se recomendó la creación de un comité de expertos para el análisis de los indicadores de pobreza multidimensional en Colombia.

En cuanto a la orientación epidemiológica, ella corresponde a la preparación académica del alcalde Rodrigo Guerrero y tampoco representa una innovación normativa ni metodológica. Epidemiología y pobreza han estado relacionadas desde los orígenes de las investigaciones que allanaron el camino epistemológico a la primera desde el siglo XIX, porque la relación entre condiciones sanitarias negativas, desnutrición o mala alimentación, hacinamiento e hiperpoblación y

contaminación medioambiental, entre otros fenómenos generalmente asociados con la pobreza, tanto en su dimensión demográfica como sociológica, se han manifestado en pandemias, epidemias y enfermedades crónicas. (Boslaugh, 2007) Sin embargo, la Epidemiología no es una disciplina únicamente preocupada por la salud y la enfermedad de grupos sociales, y puede entenderse como un conjunto de saberes y herramientas metodológicas de la biomedicina, la biología, la economía, la psicología social, la sociología y la antropología, entre otros campos, aplicadas para identificar factores riesgo y proponer políticas públicas que lo contrarresten. (Campuzano y de Miguel, 2014) Pese a que no la estudian directamente, los epidemiólogos han hecho aportes al debate sobre cómo se mide la pobreza, cuáles son los factores no cuantificables y no materiales que influyen en el crecimiento de indicadores de pobreza y exclusión, y sobre cómo los problemas de salud y medioambientales extienden o perpetúan condiciones de pobreza. (Khawaja y Mowafi, 2005)

Sin embargo, la concepción multidimensional de la pobreza y el enfoque epidemiológico de la Estrategia no quedaron claras para el Concejo de Cali, que llegó a definir a los TIOS como una política “excluyente”. Varios ediles de la capital del Valle del Cauca cuestionaron por qué en la Estrategia no se incluyeron inicialmente las comunas 6 y 7 ni el sector Laguna del Pondaje, uno de los más pobres de la ciudad. De igual forma, el concejal Carlos Hernán Rodríguez Naranjo criticó que con acciones como los TIOS el Gobierno Municipal solo pretendiera beneficiar a 4.000 familias que vivían en condiciones catalogadas como de extrema pobreza, de acuerdo con las metas del Plan de Desarrollo 2012-2015. (Concejo de Cali, 2012)

Al respecto, se puede afirmar que la Estrategia TIOS no necesariamente es una política pública de inclusión, sino que es un Programa de Protección Social, según la clasificación de Grynspan (2008; 117), citado por Cortés y Vélez (2015; 34), porque se orientan a amortiguar los efectos de la pobreza, la vulnerabilidad y la

exclusión. Ejemplos de este tipo de políticas son “los compensatorios (apoyos temporales por pérdida de empleo o emergencia temporal), los asistenciales (personas con dificultades permanentes para obtener el sustento diario) y contra la exclusión (protegen derechos de grupos discriminados)”. (Grynspar, 2008; 127, citado por Cortés y Vélez, 2015; 24)

No resulta nada atípico que en las primeras fases o en la experiencia piloto de una política pública como la Estrategia TIOS se elijan los sectores donde indicadores como el de NBI, muertes violentas, menor concentración de ingresos, desempleo y expectativas de vida señalen que los derechos de las personas están siendo vulnerados con mayor frecuencia e intensidad¹⁴. Lo que se busca al priorizar estos sectores es empezar a cerrar las brechas más grandes o comenzar a trabajar en asimetrías sociales, relacionadas con la pobreza dura, diversas formas de

14 Efectivamente, la Entrevistada 2, psicóloga vinculada a la Alcaldía de Cali e involucrada en la implementación de la Estrategia TIOS, reconoce que dicha política pública no prioriza en los territorios por ciertas particularidades geográficas o físicas, sino por sus elevados indicadores de violencia:

“Realmente no hay homogeneidad territorial, como le mencione anteriormente. Lo que hay son focos, radiografías de problemáticas sociales en ciertas zonas, sin que se tenga en cuenta el factor territorial en sí mismo (...)

“Creo que el territorio o entorno, como se ha trabajado en los comités, es un factor determinante, mas no el único de la estrategia. Cuando se habla del entorno, se tienen en cuenta factores geográficos, medio ambientales, habitacionales, pero la focalización siempre obedece a indicadores sociales en ciertas zonas, con énfasis en la violencia”. (Entrevistada 2, comunicación personal, 11 de mayo de 2017)

Otra de las entrevistadas en el proceso de recopilación informativa de esta evaluación, la Entrevistada 1 afirma, asimismo:

“Básicamente, se tuvo en cuenta la información del análisis de situación de salud de las zonas, en las cuales la mortalidad por violencia marcaba mayores índices que en otras zonas. Se toma la violencia como referencia de exclusión social.

“(...) Realmente se han identificado focos de violencia, relacionados con pobreza y exclusión. Es por eso que en ese caso el factor territorial, como algo homogéneo, no se considera del todo. Simplemente se orienta la estrategia a focalizar esfuerzos en zonas puntuales en donde ocurren episodios de violencia. (Entrevistada 1, comunicación personal, 26 de abril de 2017)

discriminación y la vulnerabilidad familiar. La segmentación tampoco es extrema en las políticas públicas, cuando se quieren focalizar en grupos sociales entre los que persisten la exclusión y la desigualdad. (Cepal, 2002; 10)

Pese a su carácter focalizado, y a que funcionarios que participaron en el diseño de la Estrategia TIOS han insistido en que se contó permanentemente con la participación de la comunidad (Rojas, entrevistado por Aguirre, 2015), la Estrategia TIOS es una política pública centralizada. En primer lugar, porque forma parte de un programa de gobierno formulado por una Administración Municipal, que es responsable de tomar las decisiones sobre la inversión de recursos y la conformación del equipo que implementará la política y las zonas en que se intervendrá con ella. En segundo lugar, porque la Estrategia no contempla la creación de comités comunales o barriales que se encarguen de velar por el cumplimiento de los objetivos de la política en los diversos territorios donde esta se ha puesto en marcha. El Gobierno Municipal es el solo encargado del diseño, la implementación y la evaluación de la Estrategia.

Otro problema de la focalización de la Estrategia TIOS en el periodo 2012-2015 es la ausencia de un enfoque diferencial entre la ciudad y el campo¹⁵. La zona rural de

15 La inclusión de los corregimientos en la Estrategia TIOS es un hecho reciente en la trayectoria de esta política pública, como lo señala la Entrevistada 2, una de las profesionales vinculadas a la implementación de la Estrategia que fue entrevistada para la realización de este trabajo:

Ya se hizo la discusión y ahora algunos corregimientos como Hormiguero, que presenta los indicadores sociales más preocupantes, han sido priorizados como TIO y se empezara a trabajar allí. Un ejemplo es la estrategia de atención primaria en salud, que inicia su trabajo en este corregimiento haciendo caracterización, educación en salud e intervenciones colectivas a la población. (Entrevistada 2, comunicación personal, 11 de mayo de 2017)

De igual manera, la entrevistada 1, responsable del área de Participación Social de la Alcaldía de Cali, admitió lo siguiente durante una entrevista con la autora de la presente evaluación: "(...) Para el año 2017 se han priorizado territorios como Hormiguero, Buitrera y Montebello, que son corregimientos de zona rural que antes no se incluían". (Entrevistada 1, comunicación personal, 26 de abril de 2017)

Cali está dividida en 15 corregimientos que no fueron tenidos en cuenta en la implementación de la Estrategia durante el periodo 2012-2015, “lo que generó un impacto negativo provocando un atraso importante a la ciudad en materia de seguridad alimentaria, protección de cuencas y el aseguramiento de zonas de reserva como los Farallones” (Concejo de Cali, 2016). En las líneas de desarrollo no se especifica una necesidad de impulsar prácticas agricultura sostenibles ni se diferencia el medio ambiente urbano del rural, a pesar de que, en zonas destinadas a la agricultura o la conservación de la naturaleza, las prácticas medioambientales son mucho más complejas, porque las personas de estas áreas son más susceptibles a los impactos medioambientales.

5.1.2 Sistema de evaluación de la Estrategia TIOS. En el Proyecto de Acuerdo por medio del cual se adoptó el Plan de Desarrollo 2012 – 2015 del Municipio de Santiago de Cali (Alcaldía de Cali, 2012), se plantearon unos estudios e investigaciones para hacer seguimiento y evaluación a la Estrategia TIOS, a partir de indicadores de pobreza, inseguridad y violencia. Los indicadores de producto están consignados en la siguiente tabla:

Tabla 2. Indicadores de producto de la Estrategia TIOS

Indicadores de Producto				
Nombre	Unidad de medida	Línea base 2011	Meta 2012-2015	Responsable
Estudios de caracterización de conflictos y alianzas público-privadas para realizar seguimiento y evaluación a la Estrategia TIOS	Número	0	4	Secretaría General - Asesoría Desepaz, Secretaría de Gobierno
Estudios y diseños de modelos de intervención en temas priorizados para los TIOS	Número	0	4	Secretaría General - Asesoría Desepaz, Secretaría de Gobierno
Sistema de seguimiento y evaluación de la Estrategia TIOS implementado	Número	0	1	Secretaría General - Asesoría Desepaz, Secretaría de Gobierno

Fuente: Proyecto de Acuerdo por medio del cual se adopta el Plan de Desarrollo 2012 – 2015 del Municipio de Santiago de Cali (Alcaldía de Cali, 2012)

Sin embargo, en el informe de gestión de las Asesorías de Paz (Alcaldía de Cali, 2015), se lee que hay un sistema de seguimiento y evaluación de la Estrategia TIOS, y que este es implementado por una organización externa a la Alcaldía. Esa organización, según el mencionado informe, se llama KPMG y es descrita como “una red global de firmas de servicios profesionales que ofrece servicios de auditoría, fiscales y de asesoramiento financiero y de negocios” (Alcaldía de Cali, 2015). Según el mismo informe, KPMG realiza el seguimiento de la Estrategia TIOS para la Fundación Ford, con el objetivo de evaluar sus avances y sus principales dificultades.

Llaman la atención dos aspectos relacionados con los sistemas de evaluación de la Estrategia TIOS. El primero es el carácter centralizado de la evaluación. De acuerdo con la tabla, solo tres divisiones de la Administración Municipal participarían en el proceso evaluativo de la política pública: la Secretaría General, la Asesoría Desepaz y la Secretaría de Gobierno. Esta centralización contrasta con la multidisciplinariedad del equipo y del comité encargados del diseño e implementación de la política pública desde sus orígenes. El otro hecho que cabe resaltar es que una organización externa realice el seguimiento y evaluación de la Estrategia para la Fundación Ford, entidad internacional que apoya programas sociales gubernamentales y no gubernamentales en todo el mundo. Esta tercerización de un paso fundamental en el desarrollo de una política pública, como lo es su seguimiento o evaluación en términos de indicadores sociales, evidencia una falta de recursos que puedan ser destinados a la medición y análisis de los resultados de la Estrategia, y también la ausencia de una metodología evaluativa oficial, es decir, diseñada por el comité y el equipo de trabajo de la Alcaldía.

También es necesario resaltar que ni en el acuerdo de adopción del Plan de Desarrollo 2012-2015 ni en el informe de gestión de las Asesorías de Paz se menciona el Sistema de Índices de Inclusión Social para Santiago de Cali, SIISAS, como componente de evaluación de la Estrategia TIOS. El SIISAS fue planteado durante la administración del alcalde Jorge Iván Ospina (2008-2011) como

“mucho más que una base de datos (...) que tiene dentro de sus propósitos propiciar herramientas que permitan la orientación en la toma de decisiones en cuanto a la intervención y solución de problemáticas acumuladas en la ciudad, en especial aquellas que tienen que ver con la superación de los altos niveles de exclusión, segregación y no reconocimiento de los grupos poblacionales más pobres de la ciudad”. (Alcaldía de Cali, 2010)

Surge, entonces, otro problema: que no se le haya dado continuidad a un sistema de medición de la inclusión implementado por una administración interior para evaluar una estrategia que busca, precisamente, incidir positivamente en situaciones de exclusión. Esta falta de continuidad, la tercerización de la evaluación y el carácter centralizado del seguimiento a la Estrategia TIOS confirman lo expresado por Otálvaro (2015) al respecto de dicha política pública:

“Se observan serias dificultades de cooperación, articulación, y adaptación del gobierno local con sus diferentes secretarías e instituciones, para llevar a cabo políticas que respondan a los propósitos y expectativas de los ciudadanos, aquellas que son promovidas en los discursos públicos de los gobernantes en términos de inclusión social”. (Otálvaro (2015; 14)

Es menester preguntarse por qué las juntas de acción comunal y local sí fueron tenidas en cuenta en la implementación de la Estrategia TIOS en las comunas — como se verá en el siguiente apartado—, pero no se les incluyó como parte del sistema de evaluación de la Estrategia. La integración de las juntas de acción comunal y local, y de otras organizaciones comunitarias, en el proceso de evaluación de la Estrategia hubiera contribuido a su descentralización y transversalidad.

A continuación, se describirá la implementación de la Estrategia TIOS en la comuna 20.

5.1.3 Estrategia TIOS en la comuna 20 de Cali. Para la implementación de la Estrategia TIOS, la Alcaldía de Cali partió de una caracterización de la comuna 20, realizada con base en información recopilada por el Departamento de Planeación Municipal y publicada en el documento Cali en Cifras (2011). Según este último documento, en la comuna 20 habitan 67.934 personas, de las cuales 31.929 son hombres y 35.767, mujeres. De acuerdo a ese documento, la comuna contaba

con 4 puestos de salud y ningún hospital ni clínica. Se identificaron 26 establecimientos de educación preescolar, 32 de educación primaria y 15 de educación secundaria y media. Se registró la existencia de dos (2) estaciones de policía y una (1) de bomberos en la comuna 20. En 2011, se reportaron 116 homicidios, una muerte por accidente de tránsito y cuatro suicidios. (Alcaldía de Cali, 2014)

La Alcaldía de Cali también consultó a los residentes de este sector para conocer sus percepciones de los problemas sociales que allí se presentaban y de sus posibles mejoras, en una de las fases de formulación del Plan de Desarrollo 2012-2015. Los habitantes de la comuna manifestaron que consideraban necesaria una mayor presencia de la policía, una reducción de la violencia, más oportunidades laborales, mejor atención en salud y en educación y mejores espacios de recreación. (Alcaldía de Cali, 2012; 38-39). Complementando estas percepciones, la Alcaldía realizó una matriz de caracterización de los problemas en el área, según la cual en la comuna 20 se observaba un alto número de muertes violentas —cuarto lugar en asesinatos entre todas las demás comunas de la ciudad—, un relativo proceso de envejecimiento de la población, escasa preparación técnica entre jóvenes respecto a las demandas del mercado laboral, deficiencias de los espacios para las actividades socioculturales y artísticas, e insuficientes ingresos para los jefes y cabezas de hogar, violencia intrafamiliar y cuencas hidrográficas en mal estado (Alcaldía de Cali, 2012; 45-49)

En ese orden de ideas, la comuna 20 clasificaba como uno de los sectores en los que se podían cumplir los objetivos de la Estrategia TIOS, en lo que respecta al fortalecimiento de la oferta de infraestructura y servicios para una población identificada como vulnerable en varias dimensiones: la monetaria, la de las oportunidades laborales y formativas, en atención en salud y seguridad, y en deterioro medioambiental.

En el caso puntual de la Estrategia TIOS también se realizó una reunión para presentar esta política pública, a la que asistieron el director del Cali 20, líderes de la Junta de Acción Comunal, de la Junta de Acción Local y de organizaciones comunitarias, además de funcionarios de Participación Ciudadana, el equipo de TIOS y profesionales de varias dependencias de la Alcaldía. (Alcaldía de Cali, 2014)

La Administración Municipal realizó una serie de recorridos junto con la comunidad para detectar necesidades específicas que pudieran ser resueltas a través de la Estrategia TIOS. Estos requerimientos fueron registrados por la Alcaldía de Cali en un documento oficial (2014), en el que también están consignados qué secretarías o dependencias para dar trámite a esos requerimientos. La siguiente tabla ilustra los problemas detectados y los responsables de sus soluciones, en el marco de la Estrategia TIOS para el periodo 2012-2015 en la comuna 20:

Tabla 3. Guía metodológica – propuesta metodológica

Eje o programa	Barrio	Solicitud de la comunidad	Ubicación	Entidad responsable
Desarrollo de Primera Infancia	La Estrella	Construcción de Nuevo CDI dentro del Polideportivo del Barrio La Estrella	Calle 7 Oeste No. 42-02	Deportes
Espacios y hábitat amables	Sector Los Balsos	Solicitud de revisar y reparar los muros de	Sector Los Balsos	Infraestructura

		contención del Barrio Los Balsos		
Espacios y hábitat amables	Sector Los Balsos	Solicitud de recuperación de tramos del entamborado de la quebrada Isabel que están deteriorados	Sector Los Balsos	
Espacios y hábitat amables	Vía La Paz	Adecuación de la Vía la Paz, propuestas de tramos de intervención	Vía La Paz	Infraestructura
Espacios y hábitat amables	Vía La Paz	Obras de Emcali para las quebradas, aguas de escorrentía y las redes de acueducto y alcantarillado para la Vía La Paz.	Vía La Paz	Emcali
Espacios y hábitat amables	La Estrella	Se solicita a la secretaria de Deportes la	Calle 7 ^a Oeste # 42-	Deportes

		Intervención del polideportivo La Estrella el cual se ha visto afectado por deslizamiento de tierra en que provienen de la parte alta de Ila Comuna, afectado por. problemas que requieren ser abordados intersectorialmente con la Secretaria de Infraestructura, Dagma y Emcali	02, La Estrella	
Espacios y hábitat amables	Lleras Camargo	Predios donde se construirán los pilones del Metrocable	Lleras Camargo	Vivienda
Espacios y hábitat amables	Tierra Blanca	Predios donde se construirán los pilones del Metrocable	Espacios y hábitat amables	Vivienda

Predios donde se construirán los pilones del Metrocable	Brisas de Mayo	Revisar la posibilidad de ceder como zona verde una parte del lote ubicado en Calle 10A Oeste Diagonal 51, que hace parte del Proyecto de Vivienda de los Cerros para que la Secretaría del Deporte pueda construir el Polideportivo.	Calle 10 A Oeste Diagonal 51, sector La Vidriera	Deporte
Inclusión social de jóvenes	Brisas de Mayo	Recuperación del Centro Cultural Brisas de Mayo	Calle 54 Oeste # 10 A Oeste 56 – 28	Cultura
Inclusión social de jóvenes	Brisas de Mayo	Espacio Vive Digital en el Centro Cultural Brisas de Mayo	Brisas de Mayo	Cultura

Fuente: Ficha Resumen Estrategia para la Participación Ciudadana, Comuna 20
(2014; 11-12)

La Alcaldía de Cali también se encargó de hacer seguimiento a las acciones encaminadas a resolver las diferentes solicitudes de la comuna 20, como se puede apreciar en documentos oficiales (Alcaldía de Cali, 2014; 12-20). Sin embargo, en estos textos no figuran testimonios de la comunidad al respecto, y tampoco aparece información sobre asambleas en las que se haya discutido con los líderes de la comunidad sobre las mejoras a los problemas señalados en la tabla anterior.

5.1.2 Indicadores de inversión de la Estrategia TIOS. La información más explícita sobre la inversión en los TIOS se encuentra en documento de la Alcaldía de Cali que sintetiza la Estrategia, sus fundamentos, implementación, alcances y modificaciones a lo largo del periodo 2012-2015:

“El Plan de Desarrollo Municipal 2012-2015 proyectó una inversión de 132,592 mil millones de pesos para la ejecución de la Estrategia TIO en el cuatrienio. Sin embargo, debido a la recuperación de las finanzas del Municipio, este recurso incrementó a 201,970 mil millones de pesos a lo largo de la Administración. De estos recursos, 174,653 mil millones de pesos fueron ejecutados (77%), incluyendo recursos de funcionamiento y recursos externos de gestión. Esta inversión representó una participación de 2.3% del presupuesto total del municipio.

“De estos recursos, el componente (1) de Intervención Social ejecutó 115,588 mil millones de pesos (86% de los 135,502 mil millones de pesos proyectados; el componente (2) Entornos para la Vida ejecutó 38,296 mil millones de pesos (58% de los recursos proyectados) y el componente (3) Justicia y Convivencia en Comunidad 1.673 millones de pesos (80% de los 2.072 mil millones en recursos proyectados)”. (Alcaldía de Cali, 2016; 16)

En el documento pueden leerse los costos totales de varios proyectos de construcción y fortalecimiento de espacios culturales y recreativos, así como de recuperación de zonas verdes, en diferentes TIOS de Cali. En otras partes del documento se presentan costos específicos, por ejemplo, el de la construcción del

Centro de Desarrollo Infantil de La Estrella, en la comuna 20 (6.082.789.362 millones de pesos). Estas inversiones, empero, no se presentan en el texto de tal manera que sea posible saber cuántos cientos o miles de millones se destinaron específicamente a cada barrio TIO o, al menos, a cada comuna, para tener una idea más clara de la distribución sociogeográfica del presupuesto.

En los informes de rendición de cuentas de la Alcaldía de Cali de los años 2012, 2013, 2014 y 2015 se registran programas de salud, de recuperación del espacio público y de mejoramiento de la convivencia, entre otros, llevados a cabo en zonas seleccionadas como Territorios de Oportunidad e Inclusión, TIO. Se habla de la Estrategia como de una política que engloba todas las acciones del Gobierno Municipal, pero los informes no especifican cuáles son sus objetivos concretos en cada TIO y cuál es la inversión que se requiere en cada barrio seleccionado como tal para que se cumplan las metas de inclusión.

Por ejemplo, en el informe de 2012 se lee que se trabajó en la promoción y aplicación de prácticas clave de salud infantil del Componente Comunitario de la Estrategia AIEPI —Atención Integral a las Enfermedades Prevalentes de la Infancia— con 35 grupos comunitarios de barrios considerados como TIO, ubicados en 11 comunas de Cali. Se incluyeron los barrios Siloé y Brisas de Mayo, pertenecientes a la comuna 20. (Alcaldía de Cali, 2013; 2-3)

Entre los programas de 2012 destinados a mejorar la calidad de vida en los TIO también se mencionan coberturas y monitoreos de vacunación, creación de sitios amigables para la atención en salud a jóvenes y adolescentes en espacios como la ESE Ladera, mejora de los establecimientos comerciales de ventas de alimentos, aumento de la cobertura de vacunación animal y avances en la atención a quejas por contaminación auditiva. No obstante, no se registra específicamente cuánto se invirtió para impulsar estas campañas en cada TIO ni cuál fue la inversión total por comuna o barrio. (Alcaldía de Cali, 2013; 2-21)

En el informe de 2012 existe un apartado cuyo título es “Programa de Seguimiento y Evaluación TIOS”. (Alcaldía de Cali, 2013; 24) Esta parte del informe enfatiza en una metodología de evaluación interna de la Estrategia:

“Se presentó al alcalde la propuesta metodológica que parte de generar o recoger el trabajo desarrollado por las diferentes Secretarías en las que se trabajó: Primera Infancia, disminución de la pobreza, goce al parque, Juventud, Hábitat y seguridad y convivencia, aglutinando tres líneas estratégicas con las respectivas instituciones responsables:

“Línea 1: Construcción de Capital Social: Bienestar Social, Gobierno, Cultura, Planeación, Educación, Salud, Deportes y Coordinación Social.

“Línea 2: Hábitat y Entornos de Desarrollo: Infraestructura Vial, Vivienda, Dagma, Deportes, Emcali, Metrocali, Gobierno, EMRU y Planeación.

“Línea 3: Generación de Oportunidades: Bienestar Social, Gobierno, Educación, Planeación, Desepaz (DPS-ANSPE) y GIP”. (Alcaldía de Cali, 2013; 25)

Sin embargo, este acápite del informe de 2012 se centra en proyecciones para los años siguientes y en iniciativas para mejorar la evaluación que la Alcaldía de Cali hace de la Estrategia. No se menciona qué costo tienen estos desarrollos metodológicos ni se discrimina qué porcentaje del presupuesto municipal se destinará para programas sociales en cada TIO.

En el informe municipal de 2013 se nota el mismo vacío en la información presupuestal. Dicho documento contiene una descripción de los programas de intervención social implementados en los TIO y de sus logros en materia de atención a la población, pero no se dice cuántos millones de pesos se invirtieron en cada barrio seleccionado como Territorio de Inclusión y Oportunidades para cumplir con

los indicadores de inclusión proyectados para evaluar el impacto de la Estrategia en los sectores donde se implementó. (Alcaldía de Cali, 2014)

Por otra parte, en un documento publicado en el sitio web de la Alcaldía de Cali, que no se trata del informe oficial de rendición de cuentas del año 2013, sino de un libreto de la ceremonia de presentación del informe de dicho año, se lee: “En la estrategia participaron nueve secretarías con más de 600 intervenciones en 81 barrios, en las 11 comunas TIOS. Cifra récord de inversión en territorios TIOS de 98 mil millones de pesos”¹⁶. (Alcaldía de Cali, 2014; 3)

En el informe de la gestión durante 2014 sí se consignaron los costos de los estudios y diseños de intervención en los TIO: “A diciembre de 2015, se han realizado 4 Estudios y diseños de modelos de intervención en temas priorizados para los TIOS. Asignación Presupuestal por gestión: \$5.815.750”. (Alcaldía de Cali, 215; 88) Este informe presenta, de manera detallada, lo presupuestado y lo ejecutado para diversos programas sociales llevados a cabo en la ciudad, pero no hay una gráfica o un apartado en el que se expliquen claramente cuál fue el presupuesto total y cuál el monto de lo ejecutado en la implementación de la Estrategia TIOS a lo largo de 2014 en cada barrio o comuna.

En el informe de gestión de la vigencia 2015 se reporta que:

“A diciembre de 2015, Con el apoyo de la Secretaría de Gobierno, Convivencia y Seguridad, se implementó 1 sistema de seguimiento y evaluación de la estrategia TIOs, elaborado por la organización KPMG, para la Fundación Ford, con el objetivo de evaluar y hacer seguimiento a los avances de la estrategia y sus principales dificultades”. (Alcaldía de Cali, 2016; 21)

¹⁶ Cabe preguntarse por qué esta información no está consignada de esa misma forma en el informe, pero sí en el libreto de un acto oficial.

Mas no se menciona qué costo tuvo ese sistema de seguimiento y tampoco figuran en el informe las cifras de lo presupuestado y lo ejecutado específicamente en el marco de la Estrategia TIOS, con una sectorización por barrios ni por comunas. Este tipo de informes son necesarios en el caso de esta Estrategia, puesto que se trata de una política pública con objetivos propios, transversal y sectorizada, y no simplemente de un lema o eslogan de gobierno. Una política pública con objetivos, indicadores de reducción de pobreza y aumento de la inclusión, y un marco normativo, debería tener un apartado propio y amplio en los informes de gestión de la Alcaldía, capítulos donde se especifique claramente qué monto del presupuesto municipal se destinó y cuánto se ejecutó para desarrollar diversos programas sociales en cada uno de los TIO.

En el siguiente apartado se evaluará si los recursos invertidos y las acciones emprendidas bastaron para dar respuesta a las solicitudes de la comunidad, y cuál fue el impacto de estos proyectos entre los habitantes de la comuna 20, de acuerdo con las líneas generales que orientan la Estrategia TIOS.

5.2 Identificación de los impactos generados por la experiencia del TIO de la comuna 20, durante la ejecución de la Estrategia Territorios de Inclusión y oportunidades en el periodo 2012-2015

Dado que la Estrategia TIOS es una política multidimensional, en esta evaluación se señalarán a continuación sus resultados, limitaciones y tareas pendientes en la reducción de la inseguridad, la pobreza y la exclusión, el mejoramiento del acceso a servicios de salud y la protección del medio ambiente en la comuna 20. También se indicarán qué transformaciones institucionales generó en la Administración Municipal durante el periodo 2012-2015.

5.2.1 Impactos en seguridad. En la comuna 20, en el periodo 2012-2015, las problemáticas sociales más crónicas fueron las muertes violentas, los robos y los

embarazos adolescentes. Estos problemas persistieron, aunque en algunos casos se presentaron disminuciones considerables. En palabras de Blanca Zuluaga, docente del departamento de Economía de la Universidad Icesi:

“Según el informe de Calidad de Vida en Cali 2013, de Cali Cómo Vamos, la comuna 20 es, junto con la 14, la que presenta el índice de Calidad de vida más bajo de la ciudad. Es necesario que el gobierno municipal tome medidas eficaces que logren incrementar el bienestar de los habitantes de esta zona de ladera de Cali. Aquí me voy a referir muy brevemente a tres aspectos: criminalidad, movilidad y embarazos a temprana edad, esto último ligado a la educación

“En primer lugar, es fundamental implementar estrategias que contribuyan a reducir el nivel de criminalidad en la zona; para ello, no solamente es importante la presencia policial, sino también la realización de programas que promuevan el uso provechoso del tiempo a los jóvenes, quienes desde temprana edad están expuestos a las pandillas y bandas criminales. Es importante que los expertos en seguridad ciudadana evalúen la instalación de cámaras en ciertos puntos de la ladera, que permita a las autoridades obtener mayor información sobre los actos de violencia que puedan presentarse y sobre los infractores”. (Cali Cómo Vamos, 2014; 225)

De acuerdo con el Informe de Calidad de Vida en Cali 2013 (Cali Cómo Vamos, 2013; 64), la comuna 20 fue una de las que presentó un mayor incremento de muertes violentas en la ciudad. En Cali se registraron 1.839 homicidios en 2012, mientras que en el 2013 esa cifra fue de 1.909. Es decir, hubo un incremento del 4 %.

Esta situación continuó en el año siguiente, como puede leerse en otro artículo publicado en enero de 2015 en el periódico El País y titulado ‘Guerra entre pandillas, el mal que sigue alimentando la violencia en Siloé’. En él se lee:

“Siloé terminó siendo el barrio con mayor número de homicidios (45) durante el 2014 y uno de los diez en los que no hubo reducción de muertes violentas. Según el análisis del Observatorio Social de la Violencia de la Alcaldía, el año pasado allí se registraron 4 asesinatos más que en el 2013, cuando se contaron 41. Junto a otros 11 barrios que se extienden sobre la loma, Siloé conforma la Comuna 20, una de las cuatro comunas donde los homicidios tampoco disminuyeron (hubo 5 casos más que en el 2013) como esperaban las autoridades”. (El País, 2015)

Sin embargo, durante 2015 sí se dio una reducción de las muertes violentas:

“Durante los primeros seis meses del año la Comuna 20 (...) registró un total de 40 homicidios. Se trata del semestre con más bajo número de muertes violentas de los últimos años en esa zona, que históricamente ha sido una de las más violentas de la ciudad y en donde durante el 2015 se contaron 118 asesinatos”. (El País, 2016)

En esa misma nota periodística se afirma que, gracias al trabajo de las organizaciones de jóvenes de la comuna, muchos jóvenes se alejaron de grupos delincuenciales y se logró que disminuyeran los enfrentamientos entre bandas en territorios anteriormente considerados como zonas de confrontación (El País, 2016).

No obstante, la Policía informó de un aumento de los casos de hurto entre 2015 y 2016. Entre junio y enero de 2016 se reportaron 111 robos, es decir, 40 más que en ese mismo periodo de 2015. (El País, 2016)

Einson Valenzuela, líder comunal y presidente de la organización Juventud, Arte y Vida, fue entrevistado por El País y expresó:

“A pesar de que ya se han formulado proyectos de intervención social para la Comuna, la Administración aún no ha desembolsado el dinero para su ejecución.

Bajar los homicidios es muy importante, pero si la inversión y las estrategias no se mantienen, uno no sabe cuándo se disparen de nuevo”. (El País, 2016)

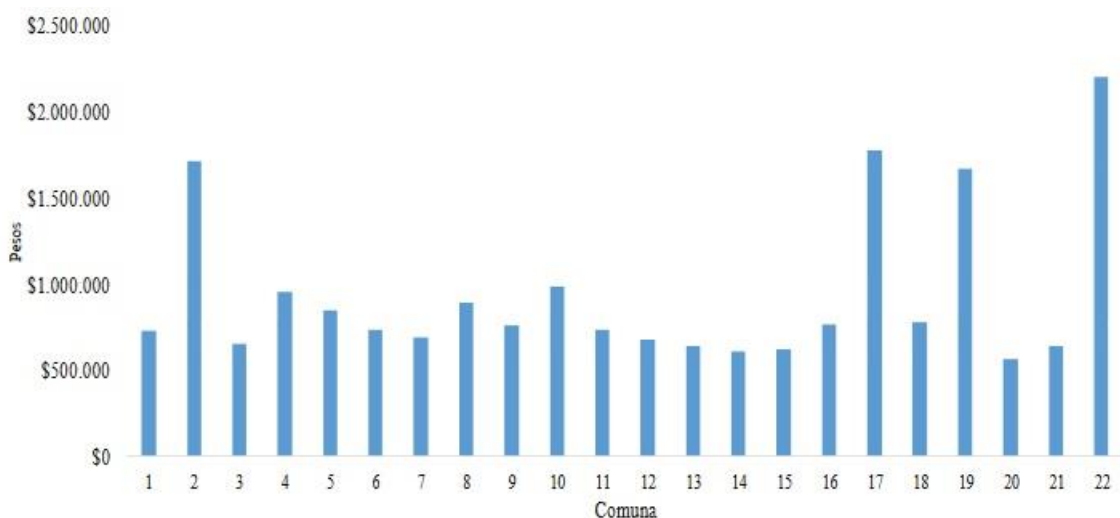
Las cifras sobre seguridad presentadas en los informes de calidad de vida y el cubrimiento periodístico sobre ese tema indican que la Estrategia TIOS en la comuna 20, entre el periodo 2012-2015, no tuvo un impacto significativo en la transformación de las condiciones de violencia padecidas por la población de dicho sector, pese a que la ladera de Siloé fue un sector especialmente intervenido por la Alcaldía de Cali tanto a través de los TIOS como mediante el control policial (El País, 2015).

Es muy diciente el testimonio del líder comunitario entrevistado por El País, en cuanto a que los proyectos de intervención social fueron formulados y seguramente discutidos con integrantes de las JAC y las JAL, así como con otros directores de organizaciones de base, pero las inversiones tardaron en concretarse o se realizaron de tal manera que sus efectos solo se tradujeron en una disminución de muertes violentas en el año 2015, mas no en una reducción de los hurtos.

No obstante, se debe señalar, como lo indica el testimonio del líder comunitario, que la con la Estrategia TIOS la Administración Municipal del periodo 2012-2015 sí involucró en la comuna 20 “la participación ciudadana, sin dejar de lado las acciones de disuasión y reacción que deben ser acometidas desde lo sectorial” (Alcaldía de Cali, 2012). En el artículo de El País se reconoce como clave el trabajo de las organizaciones comunales de jóvenes para hacerle frente al accionar de los grupos violentos. El problema fue la falta de sincronía entre los proyectos con los que el Gobierno Municipal se comprometió a ayudar a la comunidad y las inversiones a través de las cuales aquellos podían materializarse prontamente.

5.2.2 Impactos sobre la pobreza y la exclusión. Según los estudios de calidad de vida, hacia 2013 la comuna 20 era una de las que presentaba los ingresos más bajos en Cali, junto con las comunas 3, 13, 14 y 15 (Celín y Zapata, 2014; 29).

Gráfica 2. Ingreso Promedio por Comuna



Fuente: Indicadores de calidad de vida para las 22 comunas de Santiago de Cali
(2014)

Por la misma época, en la comuna 20 también alcanzaba algunos de los índices más altos de desempleo en Cali:

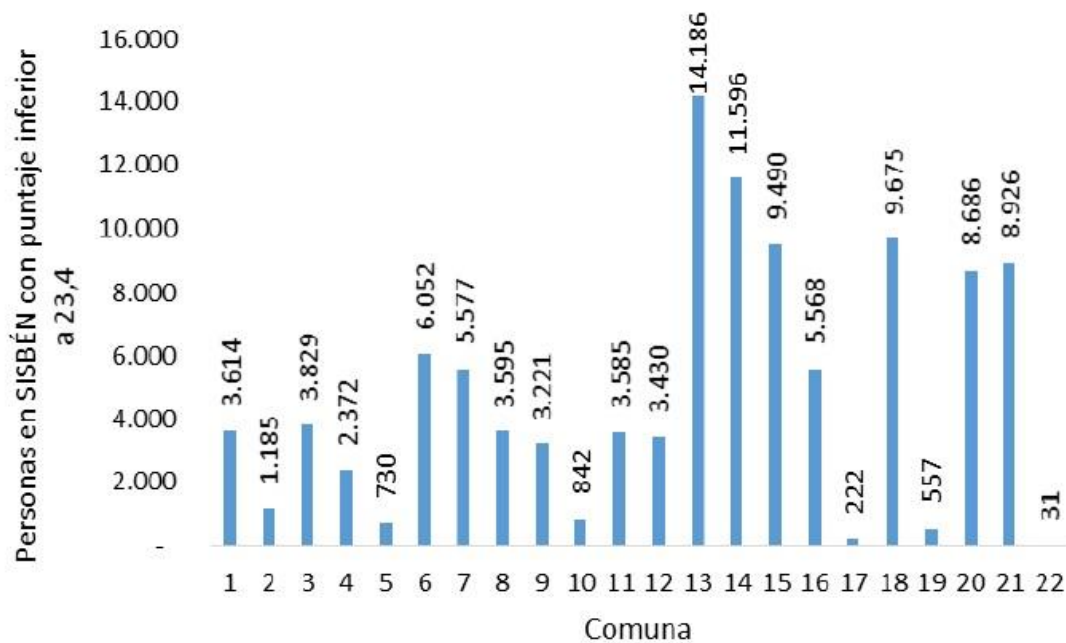
Tabla 4. Tasas de Desempleo (brutas y ajustadas) para las comunas de Santiago de Cali

Comuna	Tasa Bruta		Tasa ajustada		IC (95%)	
1	17,36	5ª	16,60	5ª	13,04	20,16
2	9,00		10,27		7,56	12,97
3	12,81		14,38		10,40	18,36
4	16,49		16,97	4ª	13,46	20,47
5	15,02		11,51		8,17	14,86
6	16,02		15,70		13,29	18,10
7	18,42	3ª	16,06		12,54	19,58
8	15,46		15,51		12,78	18,25
9	12,93		13,12		9,75	16,49
10	14,78		13,05		9,67	16,42
11	18,05	4ª	17,44	2ª	14,60	20,29
12	11,86		10,16		6,72	13,61
13	16,89		15,96		13,41	18,51
14	17,04		16,42		13,78	19,06
15	19,35	1ª	17,97	1ª	15,14	20,81
16	15,60		15,72		12,33	19,10
17	8,94		9,80		7,32	12,28
18	16,37		13,44		10,32	16,55
19	8,38		7,95		5,80	10,10
20	18,98	2ª	17,23	3ª	13,43	21,03
21	17,57		13,01		8,50	17,53
22	1,69		1,77		-0,27	3,80

Fuente: Población y desempleo en las comunas de Cali (2015)

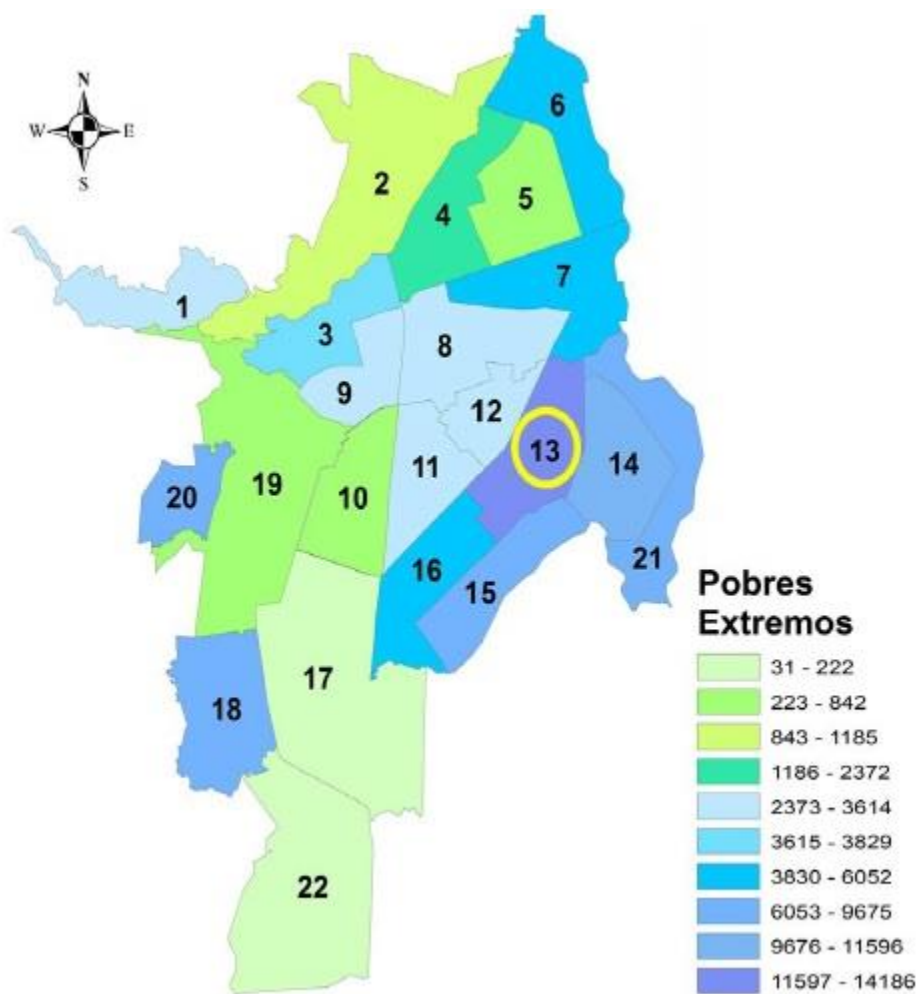
Igualmente, los porcentajes de pobreza extrema de la comuna 20 se ubicaron entre los más altos por comuna en Cali:

Gráfico 3. Personas en pobreza extrema según puntaje Sisben



Fuente: Indicadores de calidad de vida para las 22 comunas de Santiago de Cali (2014)

Gráfica 4. Mapa de pobreza extrema de Cali según puntaje Sisben



Fuente: Indicadores de calidad de vida para las 22 comunas de Santiago de Cali (2014)

En este panorama de condiciones socioeconómicas tan adversas de la comuna 20, la Estrategia TIOS propone no solo para ese sector, sino para todos los que interviene, unos programas de Disminución del Hambre y la Pobreza que consisten

en subsidios condicionados, generación de ingresos, disponibilidad alimentaria y fortalecimiento de los lazos familiares (Alcaldía de Cali, 2014; 5).

Sin embargo, fenómenos como el de la pobreza extrema, el desempleo crónico relacionado con una falta de oportunidades para recibir formación técnica o académica, y una profunda desigualdad de ingresos con respecto a otros sectores de la ciudad deben ser transformados no solo mediante una política pública como la Estrategia TIOS, sino mediante un Plan de Desarrollo cuyo marco normativo lleve a una reforma significativa de la distribución de riqueza y a una ampliación universal del acceso a la salud, la educación y los servicios públicos.

En otras palabras, por sí sola una política pública focalizada en áreas socioeconómicamente vulnerables como la Estrategia TIOS no puede tener impactos sostenibles que lleven a una modificación trascendental y transformadora de la pobreza extrema, monetaria y multidimensional, porque problemáticas como las de la comuna 20 están conectadas a estructuras de gobierno, formas de producción y coyunturas históricas —desplazamiento por violencia o por la pauperización del agro, por ejemplo— que generan pobreza y exclusión.

Además, repasando las fichas técnicas de la Estrategia TIOS, se observa que hay un énfasis en la solución de problemas de infraestructura concretos, como el deterioro o la carencia de espacios sanitarios y de recreación. Si bien resolver estos requerimientos de la comunidad forma parte de los derechos de esta a habitar y relacionarse con un entorno en el que pueda satisfacer sus necesidades de manera integral, tales acciones no tienen un impacto prolongado en la generación de empleos, el mejoramiento de los ingresos recibidos y las posibilidades de acceder a formación técnica o profesional que garantice un incremento de las oportunidades de empleo o emprendimiento.

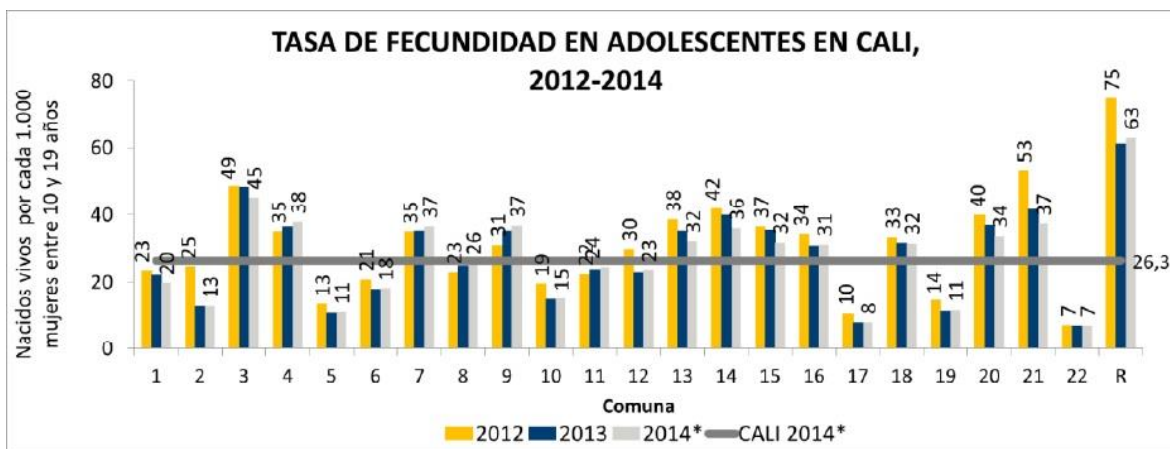
Cabe precisar que la Estrategia TIOS sí incluye programas de formación cuyo propósito es cerrar la brecha educativa o formativa con el propósito de brindar más

competencias técnicas a las personas para que puedan emplearse más fácilmente. En este sentido, en la rendición de cuentas de los TIOS (Alcaldía de Cali, 2014; 62) se lee que en junio de 2014 veinticinco personas se vincularon a un curso complementario de sistemas básicos realizado en la biblioteca centro cultura de la comuna 20. Sin embargo, el indicador de aplicación de la política no debería ser solo el número de asistentes al curso, sino el número de ellos que pudieron valerse de lo aprendido para conseguir empleo o desarrollar sus propios emprendimientos.

5.2.3 Impactos sobre la atención en salud. La problemática de salud pública con la que más se asocia a la comuna 20 en los informes de Calidad de Vida de 2012-2015 es el embarazo adolescente:

“La tasa de fecundidad en adolescentes en Cali es de 26,4 a 2014, situación preocupante para la salud pública del Municipio, siendo los adolescentes de la zona oriente los que presentan el mayor porcentaje de partos en menores de 20 años así: Comuna 13, 20,5; Comuna 14, 21,6; Comuna 15, 21,3; Comuna 20, 20,7 y Comuna 21, 25,1”. (Universidad del Valle, 2014; 25)

Gráfica 5. Tasa de Fecundidad Adolescentes



Como parte de la Estrategia TIOS, se implementaron unas Zonas de orientación escolar para la prevención de las violencias, el consumo de SPA, la promoción de la convivencia y la sexualidad responsable. Estas zonas están ubicadas en instituciones educativas públicas de la ciudad como Isaías Duarte Cancino, Juana de Caicedo y Cuero Comfandi Compartir - Potrero Grande.

En la rendición de cuentas de la Alcaldía de Cali (2014) se afirma que el indicador meta de este tema es el número de Zonas de Orientación implementadas en distintos centros educativos públicos de la capital del Valle. Se debió considerar, empero, que un indicador más preciso es el número de embarazos adolescentes en las comunas de influencia de los TIOS.

En lo que respecta a embarazos adolescentes, la Estrategia TIOS es responsable en parte de una tendencia al descenso entre 2012 y 2015. En 2011, 31 niñas y jóvenes entre los 10 y 19 años de edad por cada 1000 mujeres quedaron embarazadas, pero en el 2014 ese número de casos disminuyó a las 26,1 por cada 1000 mujeres (El País, 2015). En lo referente a la comuna 20, Carolina Restrepo,

coordinadora del programa de Salud Sexual y Reproductiva de la ESE Ladera, le comentó al periódico El País que “se va a los colegios y se les habla de sexualidad, pero también de proyecto de vida y de emprendimiento”. Es decir, la Estrategia TIOS cumplió su cometido en la comuna 20, educando sobre temas de sexualidad a los jóvenes en edad reproductiva.

La siguiente tabla publicada en un informe de gestión de la Red de Salud ESE Ladera (2015; 54) confirma la tendencia a la disminución del embarazo adolescente entre 2012-2015.

Tabla 5. Indicador Tasa de Embarazo Adolescente

Año	Población Adolescente Contratada	N° Adolescentes Embarazadas	Tasa
AÑO 2012	22294	947	42,5
AÑO 2013	18722	870	46,5
AÑO 2014	19506	847	43,4
AÑO 2015	20427	605	29,6

Fuente: Red de Salud ESE Ladera, Informe de Gestión y Empalme Periodo 2012-2015

Si el indicador fuese el número de embarazos adolescentes atendidos en los centros de salud públicos de la comuna 20, se podría afirmar que la Estrategia TIOS contribuyó a la reducción de este tipo de embarazos en la comuna 20 entre 2012 y

2015. De todas formas, es menester señalar que el indicador de número de zonas de orientación dispuestas en cada institución educativa es ineficiente para medir los impactos de esta política pública no solo en los embarazos adolescentes, sino en otros fenómenos como el consumo de estupefacientes, la falta de prevención de enfermedades epidémicas, los problemas para acceder a servicios médicos y otras situaciones que afectan la salud de la población.

5.2.4 Impactos medioambientales. El hecho de que la Estrategia TIOS no haya incluido a los corregimientos de Cali, que es donde están ubicadas las zonas rurales de la ciudad, se conecta con un problema que no es solo socioeconómico, sino ambiental: el de los asentamientos irregulares. Este es un problema de alarmante frecuencia en la comuna 20, pues como lo señaló El País (2015), arriba de Siloé (comuna 20) existen once de estos asentamientos, llamados coloquialmente “invasiones”. Solo la comuna 1, con 14 asentamientos, y la comuna 13, con 12, registran cifras más preocupantes al respecto.

Voceros de las Empresas Municipales de Cali, Emcali, y la Personería han dicho repetidamente a los medios de comunicación que en estos asentamientos se capta de manera ilegal el servicio de acueducto, lo que genera pérdidas hasta del 75 % en la distribución de agua potable (El País, 2012). Por la falta de alcantarillado, los residuos de las familias asentadas irregularmente van a dar a todos los ríos de la ciudad. Este es un problema largamente denunciado y relacionado con una concepción incompleta del desarrollo. Este último se entiende ya no como la posibilidad de vivir en la ciudad, sino como la necesidad o la obligación de hacerlo. Rescatar las dinámicas rurales, recuperando el campo con un enfoque incluyente de desarrollo sostenible, podría contribuir a paliar los impactos de los asentamientos informales. Pero la Estrategia TIOS, como muchas políticas públicas urbanas, no incluye la ruralidad presente en los corregimientos de la ciudad, cuyas dinámicas agropecuarias podrían servir para proyectos productivos en los que familias

marginadas a los extramuros de Cali encuentren sustento e incluso la continuidad de sus prácticas culturales.

A pesar de los beneficios del rescate de lo agropecuario en los entornos rurales que circundan a Cali, en el caso de la comuna 20 la Estrategia TIOS solo concibe soluciones medioambientales a través de la inversión a infraestructura. En un informe de visitas de la Alcaldía para verificar las actividades de esta política pública, se habla de la recuperación del espacio público deteriorado por un manejo inadecuado de escombros (Alcaldía de Cali, 2014; 26).

El indicador medioambiental de la Estrategia TIOS es el número de entornos recuperados con participación ciudadana (Alcaldía de Cali, 2014; 131). En esta política pública se entiende el medio ambiente solo como el espacio de tránsito y no en su acepción más amplia, como la fuente de vida, sustento y goce (Naciones Unidas, 1972).

Pese al carácter participativo de estas intervenciones al entorno, debe recordarse que la política pública es orientadora de la acción colectiva (Santander y Torres-Melo, 2013; 16). En este sentido, la Estrategia TIOS presenta un vacío importante en la cuestión medioambiental, en tanto no está formando a la comunidad en una concepción más integral y responsable del medio ambiente, y tampoco la está vinculando en la búsqueda de soluciones a problemas macro, como la contaminación de cuencas hidrográficas, la minería ilegal y los impactos de los asentamientos irregulares.

5.2.5 Impactos institucionales. En primer lugar, cabe anotar que la Estrategia TIOS no solo responde a la necesidad de intervenir sectores de Cali aquejados por problemas de pobreza y exclusión de manera focalizada. Con ella también se busca articular el trabajo de las distintas secretarías del Gobierno

Municipal en torno a una política pública, como lo expresa el funcionario entrevistado para el desarrollo de esta evaluación:

“En la estrategia lo que es diferente (...) es focalizar la atención en esos territorios, pero también articularla, que sea como más integral, que haya más conexiones administrativas para que responda mejor a las necesidades de ese territorio y hacerlo de una forma participativa¹⁷”. (Entrevistado 3, comunicación personal, 24 de julio de 2017)

De igual manera, en un documento de presentación y síntesis de la Estrategia TIOS (Alcaldía de Cali, 2016), se lee:

“TIO es una Estrategia de Intervención Territorial debido a que su acción se ve reflejada en los territorios más vulnerables. Sin embargo, TIO también es una estrategia transversal de articulación, focalización y sincronización, debido a que su implementación se realiza a través de la concertación de intervenciones articuladas entre el sector público, privado, las organizaciones de la sociedad civil y las comunidades.

“Por parte del Municipio, TIO se ejecuta a través de las siguientes 17 Dependencias y entidades asociadas a la Administración Municipal:

1. Secretaría de Bienestar
2. Secretaría de Cultura
3. Secretaría de Deporte
4. Secretaría de Educación
5. Secretaría de Infraestructura
6. Secretaría General

¹⁷ Aquí es preciso señalar que la participación se refiere tanto a la de la comunidad, como al trabajo mancomunado de los representantes y funcionarios de las diferentes áreas de la Alcaldía de Cali.

7. Secretaría de Gobierno
8. Secretaría de Salud
9. Secretaría de Vivienda
10. Secretaría de Tránsito y Transporte
11. Departamento Administrativo de Gestión del Medio Ambiente
12. Departamento Administrativo de Planeación Municipal
13. Empresa Municipal de Renovación Urbana
14. Empresas Municipales de CALI
15. Metrocali
16. Asesoría de Paz
17. Asesoría de Participación Ciudadana

“Todas estas dependencias envían representantes al Comité Técnico TIO, instancia que visita los territorios, evalúa las peticiones de la comunidad y en última instancia las aprueba”. (Alcaldía de Cali, 2016)

De acuerdo con la evaluación desarrollada por la empresa KPMG, dos logros de la Estrategia TIOS fueron el hecho de que 13 dependencias municipales estuvieran representadas en el Comité Técnico encargado de la implementación de dicha política pública y que profesionales de diferentes áreas municipales, acompañados de representantes comunitarios, realizaran más de 100 visitas a los barrios seleccionados como TIO. (Alcaldía de Cali, 2015)

Asimismo, el análisis SWOT de KPMG considera como fortalezas de la Estrategia “la conformación exitosa de Comité Técnico para la priorización de intervenciones” y el respeto y la valoración positiva que los integrantes del gabinete municipal manifiestan respecto a esta política. (Alcaldía de Cali, 2015)

En este orden de ideas, en el ámbito de lo administrativo, la Estrategia es un programa social transversal no solo por sus características metodológicas, sino porque se ha desarrollado un vínculo espontáneo, fruto de una percepción positiva

de los Territorios de Inclusión de Oportunidades por parte de los profesionales de las diversas secretarías de la Alcaldía. La evaluación de la Estrategia y el testimonio del entrevistado denotan un sentido de pertenencia por parte de las personas responsables del diseño y la implementación de las acciones dirigidas a los TIOS.

Sin embargo, este sentido de pertenencia se ve amenazado, como lo indica la evaluación de KPMG, por la “rotación completa del equipo técnico” de la Estrategia. (Alcaldía de Cali, 2015) La rotación y la consecuente pérdida de interés por el desarrollo eficiente de la política pública al interior de la Alcaldía puede tener otro resultado, señalado de igual forma por KPMG, aunque no como derivado del cambio de personal: la posibilidad de que los beneficiarios de la Estrategia pierdan “la fe construida en las fases iniciales del programa si las visitas y el interés por parte del gobierno se desvanece”. (Alcaldía de Cali, 2015)

Una de las soluciones a esta vulnerabilidad de la política pública es intentar garantizar su continuidad, convirtiéndola oficialmente —esto es, a partir de decretos o alianzas electorales— en un programa estatal que pueda ser ejecutado por administraciones venideras. Esto último sucedió con la Estrategia TIOS, que forma parte del Plan de Desarrollo del alcalde Maurice Armitage (2016-2019), sucesor de Rodrigo Guerrero. En dicho Plan, la importancia de la Estrategia se manifiesta de la siguiente manera:

“Al respecto, para la definición de estos proyectos en el área urbana y rural del Municipio, se busca el fortalecimiento de la estrategia de Territorios de Inclusión y Oportunidades TIOS que continuará siendo pilar fundamental de la acción de la Administración Municipal en el territorio y que permite la intervención pública en los territorios más necesitados de la ciudad, con un enfoque de equidad y justicia social. A la par, se busca plantear proyectos de escala intermedia en otros territorios, a partir de la planificación a nivel zonal que complementa los planteamientos del Plan de Ordenamiento Territorial vigente”. (Alcaldía de Cali, 2016)

De modo que otro de los impactos institucionales más importantes de la Estrategia TIOS es que hizo posible la articulación de dos administraciones, las de los alcaldes Guerrero y Armitage¹⁸. En el Plan de Desarrollo propuesto por el gobierno de este último, los TIOS se reconocen como un punto de partida. Se conserva, incluso, el enfoque epidemiológico y transversal:

“Tomando como referente los lineamientos de la Estrategia Nacional Entornos Saludables y como resultado de su implementación en Cali y la experiencia desarrollada por la Estrategia TIOS, se adelantarán en el marco de este programa, estrategias de intervención sobre determinantes sociales, sanitarios y ambientales en territorios priorizados en zonas de alta vulnerabilidad desde el punto de vista epidemiológico y socioeconómico, a partir de criterios de focalización, articulación y sincronización de la oferta del sector público, privado y la sociedad civil, contribuyendo a la salud, equidad social, convivencia y paz, al desarrollo local y al mejoramiento de la calidad de vida familiar y comunitaria”. (Alcaldía de Cali, 2016)

Con esta continuidad, la Estrategia se fortalece ante varias de las amenazas más frecuentes de las políticas públicas, como son su vulnerabilidad a los intereses y cambios de la burocracia, el clientelismo y la falta de procesos de articulación institucional de largo plazo. (Otálvaro, 2012; 4)

Sin embargo, los impactos de la continuación de la política son difíciles de replicar en lo que tiene que ver con la participación de la comunidad. La integración de las secretarías, el trabajo mancomunado y el sentido de pertenencia de los profesionales de la Alcaldía son evaluables y perceptibles mucho más fácilmente. Todo lo contrario,

¹⁸ Tal vez el impacto institucional más importante de la Estrategia TIOS es la creación de la Secretaría de Desarrollo Territorial y Participación Ciudadana, mediante el Decreto 411.0.20.0516 del 28 de septiembre de 2016. Esta Secretaría gestiona la inversión social de manera focalizada, como ocurre con los Territorios de Inclusión y Oportunidades. Sin embargo, esta nueva división de la Administración Municipal surgió luego del periodo 2012-2015, por lo que no se incluye en la presente evaluación.

ocurre con el aporte de líderes comunitarios y de los residentes de los TIOS como los de la comuna 20, puesto que las percepciones, inquietudes y acciones de la población que es objeto de esta política pública no están consignados en evaluaciones de la Estrategia, como la realizada por KPMG, ni en la documentación oficial disponible en los archivos públicos de la Alcaldía de Cali. Para evaluar o tener una noción más clara de la participación comunitaria se precisan numerosas entrevistas con los líderes de los barrios y sus pobladores, algo que sobrepasa las intencionalidades y posibilidades de esta evaluación aproximativa, o una exploración a fondo de notas periodísticas que aborden los efectos de la Estrategia en diferentes TIOS de la ciudad, ya sea como tema principal o solo contextualmente.

5.2.6 Limitaciones institucionales y sus impactos en la implementación de la Estrategia TIOS en la comuna 20. En la entrevista con el funcionario de la Alcaldía de Cali, se detectaron una serie de limitaciones de la Administración Municipal a la hora de implementar la Estrategia TIOS que aplican tanto para el contexto de la comuna 20, como para muchos otros Territorios de Inclusión y Oportunidades.

5.2.6.1 Limitaciones en fortalecimiento de infraestructura para educación, salud y recreación.

“Un reto grande es el reto de planeación, de que uno está interviniendo áreas que crecieron desordenadamente. (...) Identificar las necesidades no es tan difícil. Uno incluso consigue el recurso y uno sabe cuál es la solución, (...) pero como no hay una planeación larga del territorio, entonces implementar la solución se vuelve muy difícil. Entonces, tú quieres construir un colegio o una biblioteca. Tienes que identificar dónde construirla. Pero ese dónde tiene que ser un espacio que sea del Municipio. No solo tiene que ser del Municipio, sino que tiene que ser un espacio que tenga una destinación para ese tipo de fines como equipamiento colectivo. Y esos espacios no existen en los barrios donde trabajamos nosotros. Muchas veces hay lotes que son

del Municipio, pero son zonas verdes. Entonces, ahí no se puede construir equipamiento. Incluso mejorar o reconstruir el equipamiento existente se vuelve difícil, porque muchos de esos equipamientos están contruidos sobre zonas verdes. Hoy en día, por ejemplo, hay requisitos de parqueaderos y hay barrios que son muy tensos y en los que hay muy poco espacio para cumplir con esos requisitos. Hay retos que tienen que ver más con los barrios que están concentrados en el oriente, el occidente y la ladera. Construir en oriente y en la ladera (comuna 20) es mucho más difícil que construir en el centro de la ciudad; en ladera, porque tienen que estabilizar taludes y los cimientos tiene que ser muy fuertes, por el riesgo de derrumbes”. (Entrevistado 3, comunicación personal, 2017)

A partir de estas palabras, es evidente que las múltiples problemáticas socioambientales de los TIO dificultan la búsqueda de soluciones desde una Estrategia que, paradójicamente, es de carácter multidimensional. Con la política pública de los Territorios de Inclusión y Oportunidades se plantea la transformación positiva de unas realidades adversas y variadas, pero la complejidad y la cantidad de problemas se convierten en dos de las grandes limitantes del instrumento con el que se intenta remediarlos. En este caso, el fortalecimiento de infraestructura para ampliar el acceso a educación, salud y recreación es obstaculizado por varios fenómenos negativos, como la falta de planeación urbanística y la inseguridad.

5.2.6.2 Limitaciones en programas de mejora del acceso a la educación y de creación de oportunidades de empleo y emprendimiento. Las debilidades evaluativas de la Estrategia TIOS, en las que se ahondará en uno los apartados posteriores, imposibilitan la medición, el análisis y la proyección de los impactos que esta política pública tiene en el acceso a la educación, la disminución de la deserción escolar, el surgimiento de nuevos programas de formación técnica y la creación de oportunidades de empleo y emprendimiento. La evaluación de la Estrategia a partir de estos indicadores no existe ni en la comuna 20 ni en otras de las comunas intervenidas. Por esta razón, los resultados patentes de la Estrategia

TIOS son el mejoramiento y el proceso de construcción de espacios educativos y de convivencia, como lo manifiesta el funcionario entrevistado:

“En la comuna 20 se mejoró la biblioteca comunitaria, que es la biblioteca de tierrablanca. Se está invirtiendo en la ampliación del Centro Cultural de Brisas de Mayo. Se está construyendo el Centro de Desarrollo Infantil de La Estrella. Se hizo también el parque Casa de Piedra, que queda al frente de este Centro. Hubo una mesa de Cultura Ciudadana... Entonces, el impacto en términos de inclusión es la inversión en todos estos programas. El ejercicio que no se ha hecho es ya mirar el impacto y los resultados en indicadores en la vida de las personas”. (Entrevistado 3, comunicación personal, 2017)

Al respecto, existe otro vacío evaluativo relacionado con los impactos de la Estrategia TIOS en los indicadores de acceso a la educación y generación de empleo, y son los tiempos de mejoramiento y construcción de los espacios destinados para fines educativos y de convivencia. Es necesario que se contraste la fecha en que la comunidad solicitó esos trabajos, el momento de inicio, los periodos de ejecución y el día de entrega de las obras. Este dato permitiría conocer cuánto tarda la Estrategia en ofrecer alternativas de solución a problemáticas educativas y formativas.

5.2.6.3 Limitaciones medioambientales. De acuerdo con el funcionario entrevistado para la presente evaluación, la Alcaldía se ha negado a impactar negativamente las zonas verdes de los TIO para fortalecer los espacios de acceso a la salud, educación y recreación. Sin embargo, una de las debilidades de la Estrategia es su nula efectividad en los asentamientos de desarrollo incompleto, varios de los cuales se ubican en la comuna 20. La captación ilegal de servicios públicos y el deficiente manejo de residuos sólidos y aguas residuales por parte de los pobladores de estos asentamientos tiene gravísimos efectos sobre el medioambiente de Cali.

Esta limitación de la Estrategia de la Estrategia TIOS le resta fuerza de manera significativa a su poder de mejora o de preservación de los ecosistemas de la ciudad. Lo anterior se evidencia en las siguientes palabras del funcionario entrevistado: “En los asentamientos de desarrollo incompleto... Que en Cali no haya programa fuerte de legalización de barrios es una limitante, porque no se puede pasar a invertir hasta que no haya una legalización de barrios”. (Entrevistado 3, comunicación personal, 2017)

5.2.6.4 Limitaciones evaluativas. La limitación más importante de la Estrategia TIOS, y la que dificulta la evaluación de sus impactos en todos los ámbitos humanos y en los barrios seleccionados como Territorios de Oportunidad e Inclusión, es la inexistencia tanto de una metodología como de un proceso de seguimiento de esta política pública, con unas herramientas y una periodicidad definidas.

Para que un barrio sea considerado TIO, se tienen en cuenta los siguientes indicadores:

- Altos índices de homicidio.
- Altos índices de mortalidad infantil.
- Altos índices de desnutrición infantil.
- Alto número de casos de dengue, chikunguña y zika.
- Altos índices de deserción escolar.
- Alto porcentaje de personas con aseguramiento de régimen subsidiado.
- Bajos índices de cubrimiento de equipamiento deportivo, cultural, educativo y ambiental.
- Altos índices de desempleo.
- Alto número de personas víctimas del conflicto armado.
- Alto número de personas en proceso de reintegración. (Alcaldía de Cali, 2016; 5)

No obstante, la información referente a muchos de estos indicadores “no tiene la actualidad ni la escala geográfica que uno quisiera”, según afirma el funcionario consultado para esta evaluación aproximativa. “Ese es un reto grande que hay ahí —añade—. Tampoco tenemos incorporado a la Estrategia un instrumento para generar esa información nosotros mismos”. (Entrevistado 3, comunicación personal, 2017)

El entrevistado reconoce que los indicadores de homicidios y enfermedades están muy bien sistematizados por la Administración Municipal. Pero la falencia generalizada de los indicadores es la falta de segmentación por barrios:

“Algunos indicadores no se recolectan de manera periódica. Entonces, hay que esperar a que se recolecten de acuerdo con un instrumento. Otros se recolectan de manera periódica, pero no a la escala de barrio, sino a la escala de ciudad, o sea, de municipio, y otros a la escala de comuna, cuando el TIOS está priorizando en los barrios. Y hay otros que si se tienen a nivel de barrio”. (Entrevistado 3, comunicación personal, 2017)

Además de la falta de segmentación por barrios de gran parte de la información existente, otra limitación es que los indicadores no se han relacionado ni metodológica ni analíticamente con las inversiones y las ejecutorias de la Estrategia TIOS:

“Aunque, digamos, a nivel de Cali hay una disminución en la tendencia de los homicidios, hay una disminución de la pobreza, hay una disminución del desempleo. Pero ya uno decir que hay una causalidad específica en un territorio, entre una inversión de TIO y ese resultado es un ejercicio que no se ha hecho”. (Entrevistado 3, comunicación personal, 2017)

La ausencia de una evaluación de indicadores de impacto segmentada por barrio ha llevado a que la Alcaldía de Cali enfatice en los problemas con cifras más altas o alarmantes —por ejemplo, las relacionadas con inseguridad, como tasas de homicidio o robos—, a despecho de otros requerimientos más específicos de las comunidades: “Uno a veces tiene unos programas grandes que cubren todos los TIO, pero eso en realidad estaba atendiendo más las necesidades de unos territorios que de otros”. (Entrevistado 3, comunicación personal, 2017)

Debe anotarse que sí existe un monitoreo de la Estrategia TIOS, cuyo funcionamiento una de las fuentes entrevistadas explica así:

“Hay un seguimiento a través de un sistema semáforo donde se tienen unas proyecciones en tiempo de lo que se debe hacer y el Comité Técnico le pone una luz verde a los [proyectos] que van bien, una luz amarilla a los que van frenados y una luz roja a los que tiene problemas. Así se le hace monitoreo y seguimiento a las inversiones que se comprometen y que se priorizan a través de la Estrategia”. (Entrevistado 3, comunicación personal, 2017)

Es claro que el enfoque de la Estrategia TIOS es transformar el territorio y no solo identificar las necesidades de diversas comunidades (Entrevistado 3, comunicación personal, 2017). De todas formas, al enfatizar en el seguimiento a los proyectos más que la evaluación de sus impactos sobre la población, no se garantiza que esta política pública logre la transformación de espacios urbanístico-ambientales para cambiar de manera positiva la vida de las comunidades que los habitan. Con dicho énfasis en el monitoreo de las ejecuciones, se corre el riesgo de que la Estrategia sirva para impulsar campañas de vacunación, programas de control de enfermedades, fundar centros educativos, parques y canchas, ampliar bibliotecas y remodelar zonas verdes, pero que los problemas asociados con la exclusión persistan en los TIO. Puede que los índices de pobreza, inseguridad, desempleo, deserción escolar y enfermedades, entre otros indicadores, disminuyan en toda la

ciudad durante algunos periodos. Sin embargo, hasta que no haya una evaluación de la Estrategia segmentada por barrios, no es posible emitir juicios válidos sobre su implementación y resultados.

6. Recomendaciones a la Estrategia Territorios de Inclusión y Oportunidades, TIOS

Con las siguientes sugerencias se tratará de aportar a la consolidación de la Estrategia TIOS como una política pública articuladora de la sociedad de Cali, útil para practicar una gobernanza¹⁹ que se caracterice no solo por la eficiencia financiera, la agilidad burocrática y la ética en el empleo de recursos humanos y materiales, sino por la interrelación constante entre las secretarías municipales y las organizaciones comunitarias.

Sugerencias para la creación de un sistema de evaluación de la Estrategia TIOS

- Una de las principales debilidades o limitaciones de la Estrategia TIOS es la falta de una metodología evaluativa. Existe un seguimiento a los proyectos, pero en este solo se miran los tiempos de ejecución de las obras iniciadas en el marco de la Estrategia. Es necesario, pues, avanzar rápidamente en la consolidación de un proceso de evaluación que enfatice en la medición de impactos de la política pública en cada barrio seleccionado como TIO, a partir de indicadores de inclusión, acceso a la educación y a la salud, seguridad, empleo, recreación y situación medioambiental, entre otros.
- Es necesario que en toda la documentación oficial de la Alcaldía de Cali relacionada con la rendición de cuentas exista un apartado en el que se describan claramente las inversiones, ejecuciones y proyecciones de las

¹⁹ El concepto de gobernanza está estrechamente, aunque no explícitamente, relacionado con el de Política Pública. La gobernanza engloba formas de gobierno más que participativas, integrativas, y que apuntan al diálogo constante entre instituciones y ciudadanía, a la veeduría incesante de los recursos público por parte de los ciudadanos, y a la autonomía organizativa como alternativas a los gobiernos autoritarios o jerárquicos (Aguilar, 2009). Las políticas públicas pueden contribuir de manera significativa a integrar a las sociedades, estimulando la organización espontánea de barrios, comunas, distritos, etc. En otras palabras, estas políticas son herramientas esenciales para alcanzar la gobernanza, en cuanto a ideal de gobierno “horizontal” y ético en la gestión de lo humano y lo financiero.

obras y programas desarrollados en el marco de la Estrategia TIOS, clasificadas por barrios que hayan sido catalogados como Territorios de Inclusión y Oportunidades. Presentar la información de cada barrio facilitaría la evaluación de los impactos reales de la política pública y permitiría analizar su incidencia en fenómenos de exclusión, como las muertes violentas, los robos, la deserción escolar, el desempleo y la aparición de epidemias, entre otros.

Sugerencias para mejorar la caracterización de los Territorios de Inclusión y Oportunidades

- Priorizar en el estudio de las causas, riesgos y posibles soluciones a los problemas derivados de la falta de planeación urbanística, con vistas a fortalecer la infraestructura de salud, educación y recreación en los TIO. En sectores como los de ladera, pertenecientes a la comuna 20, la construcción de espacios como colegios y bibliotecas se dificulta por las características topográficas y la necesidad de respetar las zonas vedes de la ciudad. Es necesario, entonces, reconocer en qué áreas pueden erigirse esos espacios de manera segura, sin peligro de derrumbes y sin impactos medioambientales negativos.
- Habilitar una línea de acción o programática de la Estrategia TIOS para incluir los asentamientos de desarrollo incompleto de zonas como las de ladera. Enfatizar en la inclusión de estos asentamientos a partir del ordenamiento territorial, la prestación legal de servicios públicos, la disposición adecuada de residuos sólidos y aguas residuales, y estímulos a proyectos agrícolas sostenibles.
- Avanzar de manera pronta en una caracterización de los TIOS rurales, ubicados en corregimientos de Cali, de los que no existe información para el

periodo 2012-2015 en cuanto a sus problemáticas y a los requerimientos de las comunidades.

Sugerencias para fortalecer el componente participativo de la Estrategia TIOS

- Realizar actividades participativas de manera periódica, en las que profesionales de distintas áreas de la Alcaldía de Cali se reúnan con representantes de los barrios TIO para evaluar la implementación y los resultados de la Estrategia. Hasta ahora, los funcionarios realizan visitas para conocer los requerimientos de las comunidades y el avance de las obras, pero no es clara la periodicidad de estos recorridos ni de qué manera cuentan con el acompañamiento de los líderes comunitarios. La interacción frecuente con los residentes ayudaría significativamente a conocer el impacto directo de la política pública y las modificaciones en inversión necesarias para llevar a cabo la transformación socio-espacial de cada TIO, siempre y cuando existan una metodología y una herramienta para consignar y analizar la información brindada por sus habitantes.
- Publicar informes semestrales o anuales, en los que se haga seguimiento por comuna a las obras y programas llevados a cabo en los TIOS, se registren los pedidos e inquietudes de las comunidades, y se contrasten los indicadores de inclusión/exclusión de meses o años anteriores, incluyendo las variaciones presupuestales.
- Desarrollar herramientas de recolección de las opiniones y requerimientos de la comunidad, como actas rigurosas de las visitas de los profesionales de la Alcaldía a los TIO o registro audiovisual de las reuniones con representantes de la comunidad. De igual manera, que la información recolectada pueda ser

fácilmente consultada en el portal de la Alcaldía por evaluadores independientes.

- Involucrar a la academia en los procesos de evaluación de la Estrategia, ya sea invitando a expertos en políticas públicas y ciencias sociales a las visitas a la comunidad o abriendo un espacio de debate en las rendiciones de cuentas de las administraciones municipales. La relación Alcaldía-academia puede ser muy útil para corregir o prevenir los ejercicios asistencialistas y proselitistas que se estén dando durante la implementación de la Estrategia.
- Valerse de formatos o géneros de historia personal, como la crónica y el relato autobiográficos, en los informes barriales de la Estrategia TIOS con el fin de captar de la manera más detallada posible los impactos de esta política pública en cada TIO. En el caso de la comuna 20, invitar a representantes de la comunidad, niños y jóvenes a que narren en primera persona cómo los Centros de Desarrollo Infantil, las campañas de prevención de embarazo adolescente y la apertura de nuevos espacios culturales y recreación los han alejado de grupos violentos y les han ayudado a organizar sus metas, así como a encontrar nuevas posibilidades de educación y de expresión artística. De la misma manera, permitir que hablen abiertamente sobre las limitaciones, obras pendientes y aspectos a mejorar de la Estrategia en sus sectores de residencia.

Sugerencias sobre el fortalecimiento del componente institucional de la Estrategia TIOS

- Indagar formas de convertir la Estrategia TIOS en una política pública de largo plazo, mediante un decreto o alianzas interinstitucionales con organizaciones públicas, privadas y no gubernamentales que suelen

asociarse con la Alcaldía de Cali para desarrollar programas o labores sociales, de tal manera que la Estrategia no dependa de la voluntad o de los intereses de administraciones posteriores ni sea empujada por futuros mandatarios municipales para conceder favores políticos.

- Describir con más detalle la magnitud de la inversión privada en la Estrategia TIOS, segmentándola igualmente por barrios, y los costos de tercerización relacionados con la implementación de la Estrategia. Por ejemplo, si en el futuro se vuelve a contratar a un evaluador privado como KPMG, publicar los costos y los tiempos de esta evaluación en los informes de la política pública y socializarlos en las reuniones con la comunidad y la academia.

Conclusiones

Luego de describir la Estrategia Territorios de Inclusión y Oportunidades, TIOS, enunciando su base normativa, sus alcances y limitaciones, y tras evaluar sus impactos o la ausencia de ellos en la Comuna 20, en este aparte se presentarán unas observaciones generales sobre los logros y aspectos por mejorar de dicha política pública.

La Estrategia TIOS ha funcionado como eje de un trabajo multidisciplinar y multisectorial al interior de la Alcaldía de Cali. Ha cohesionado la labor de las secretarías y de diversas áreas de dos administraciones municipales (2012-2015 y 2016-2019) en torno a un programa con el que se intenta priorizar y gestionar la inversión económica en barrios con altos índices de exclusión, de tal manera que se transformen en Territorios de Oportunidad e Inclusión. Esto es, que los indicadores de pobreza y marginalidad se reduzcan ostensiblemente en aquellos barrios y en la ciudad en general. Sin embargo, existen deficiencias notables en el seguimiento y sectorización de muchos de estos indicadores de exclusión. En la implementación de la Estrategia se les concede la mayor importancia a las cifras de violencia, aunque con esta política no se plantea únicamente la reducción de los asesinatos ni de los robos. Mediante la estrategia se han iniciado la construcción y obras de fortalecimiento de espacios culturales, recreacionales y medioambientales, pero la Alcaldía no ha sistematizado información cuantitativa ni cualitativa relacionada con la cultura, la recreación y el medioambiente en los barrios donde se han emprendido tales acciones.

La Estrategia es un punto de convergencia entre las secretarías e incentiva la participación de funcionarios de diferentes áreas. No obstante, durante su implementación no ha sido claro el aporte de las comunidades de los barrios denominados TIO. En varios documentos emitidos por la Alcaldía se reportan visitas de la Administración Municipal a las comunas y contactos entre funcionarios

municipales y representantes comunitarios, pero no hay registros detallados sobre los resultados de estos encuentros y tampoco es posible saber hasta qué punto las intervenciones de la ciudadanía orientan la puesta marcha de la política pública en cuestión. De la misma forma, se desconoce qué tan periódicos o esporádicos son estos acercamientos entre los funcionarios involucrados con la Estrategia y aquellos a quienes se intenta beneficiar mediante ella.

Como producto de la falta de sistematización de muchos indicadores de exclusión y el vacío en lo que respecta a la participación comunitaria en la Estrategia, se han presentado problemas en sus intervenciones desde el periodo 2012-2015. Un ejemplo de ello es el conflicto entre proyectos de infraestructura y la necesidad de preservar zonas verdes. La comuna 20 ha sido escenario de estas problemáticas y también de otras, como la tardanza en el desembolso de recursos para la ejecución de las acciones o actividades contempladas en la Estrategia²⁰.

Finalmente, el hecho de que la Alcaldía no haya diseñado un sistema de evaluación para la Estrategia TIOS contribuye a que varias de sus limitaciones no se superen todavía. Para tratar de estudiar los impactos de esta política pública se depende de información recolectada y analizada por organizaciones y observatorios externos — por ejemplo, la red Cómo Vamos y las facultades de ciencias políticas y sociales de las universidades—. Mientras la Administración Municipal no desarrolle una metodología propia para identificar, sectorizar y actualizar indicadores de exclusión por barrios, cualquier evaluación de la Estrategia se basará en datos generales de Cali y extemporáneos al periodo que se desea investigar. Hasta que la Alcaldía no ponga en marcha un sistema de evaluación autónomo de esta política, mediante el cual se midan y analicen rigurosamente sus efectos en materia de seguridad, salud, educación, recreación y preservación del medio ambiente en cada barrio, no será

²⁰ Tardanza señalada por el líder comunitario Einson Valenzuela en testimonio concedido al periódico El País (2016).

posible comparar el aporte de la Estrategia TIOS en la construcción de tejido social con el de otros programas y medidas municipales.

Bibliografía

Aguilar, L. F. (2009). *Gobernanza y gestión pública*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.

Alcaldía de Cali (2009). *Sistema de Índices de Inclusión Social Actualizadas para Santiago de Cali*. (S.I.I.S.A.S) Cali, Colombia: Feriva S.A.

Alcaldía de Cali (2013). *Informe técnico rendición de cuentas periodo 2012*. Recuperado de

<http://www.cali.gov.co/comunicaciones/loader.php?IServicio=Tools2&ITipo=descargas&IFuncion=descargar&id=33604>

Alcaldía de Cali (2013). *Plan de Desarrollo 2012-2015*. Recuperado de http://www.cali.gov.co/publico2/documentos/2013/Plan_de_desarrollo2012-2015F.pdf

Alcaldía de Cali (2014). *Acta de rendición de cuentas 2013*. Recuperado de <http://www.cali.gov.co/comunicaciones/loader.php?IServicio=Tools2&ITipo=descargas&IFuncion=descargar&id=35635>

Alcaldía de Cali (2014). *Fichas resumen Estrategia de Participación Ciudadana para apoyar el grupo TIOS comuna 20, recorrido febrero 21 de 2014*. Recuperado de <https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&ved=0ahUKEwj-nqm8mqvVAhVOfiYKHT7WA4YQFggtMAE&url=http%3A%2F%2Fweb1.cali.gov.co%2Fplaneacion%2Fdescargar.php%3FidFile%3D8185&usg=AFQjCNGk1Q1ZxmXTiH5pCc1WkA5H2B0LMA>

Alcaldía de Cali (2014). *Informe de rendición de cuentas de la Estrategia Territorios de Inclusión y Oportunidades (TIO)*. Recuperado de <https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0ahUKEwjbuYXZn6vVAhXEJiYKHc3UAuMQFggmMAA&url=http%3A%2F%2Fweb1.cali>

[.gov.co%2Fdescargar.php%3Fid%3D37112&usg=AFQjCNE8bmicGBQVwidPd7flq-KHJlgHzQ](http://www.cali.gov.co/2Fdescargar.php%3Fid%3D37112&usg=AFQjCNE8bmicGBQVwidPd7flq-KHJlgHzQ)

Alcaldía de Cali (2015) *Rendición de cuentas 2014*. Recuperado de <http://www.cali.gov.co/comunicaciones/loader.php?IServicio=Tools2&ITipo=descargas&IFuncion=descargar&id=33604>

Alcaldía de Cali (2015). Diagnóstico del Municipio. En Fundación Corona y Red de Ciudades Cómo Vamos (2015), *Índice de Progreso Social para 10 ciudades colombianas*. Recuperado de https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwj8xOi9m6vVAhVFNSYKHWw6CLYQFggmMAA&url=http%3A%2F%2Fweb1.cali.gov.co%2Fplaneacion%2Fdescargar.php%3Fid%3D43031&usg=AFQjCNHwQ1FvY_fSx0ux3mvcnifJ3_p2fQ

Alcaldía de Cali (2016). *Análisis de datos para comunas TIO y elaboración de índice de priorización, Estrategia Territorios de Inclusión y de Oportunidades*. Cali.

Alcaldía de Cali (2016). *Estrategia Territorios de Inclusión y Oportunidades (TIO)*. Cali, Colombia.

Alcaldía de Cali (2016). *Plan de Desarrollo 2016-2019*. Cali, Colombia.

Alcaldía de Cali (2016). *¿Sabes qué son los TIOS - Territorios de Inclusión y Oportunidades?* Recuperado de: http://www.cali.gov.co/desepaz/publicaciones/44505/sabes_que_son_los_tios_territorios_de_inclusin_y_oportunidades/

Alcaldía de Cali. *Plan de desarrollo 2012 – 2015, Comuna 20*. Recuperado de https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0ahUKewirmuqarqzVAhVlwiYKHc-BZQQFggmMAA&url=http%3A%2F%2Fweb1.cali.gov.co%2Fplaneacion%2Fdescargar.php%3FidFile%3D7301&usg=AFQjCNGwl5VczuGg7kQ9p6Tywqxq_RLnDg

Alcaldía de Cali y KPMG (2015). *Evaluación Estrategia TIO*. Cali, Colombia.

Alcaldía de Cali y Universidad Icesi. Las fuentes del diagnóstico: El Sistema de Indicadores de Inclusión Social Actualizado, SIISAS. Recuperado de: http://repository.icesi.edu.co/biblioteca_digital/bitstream/10906/67267/1/fuentes_diagnostico_sistemas.pdf

Alcaldía de Cali. *Sobre el Organismo* (Secretaría de Desarrollo Territorial y Participación Ciudadana). Recuperado de: http://www.cali.gov.co/participacion/publicaciones/45441/quienes_somos_3/

Alonso, L. (1998). *La mirada cualitativa en sociología*. Madrid, España: Editorial Fundamentos.

Arboleda, G. (2008). *Evaluación de Políticas Públicas*. Cali, Colombia: AC Editores.

Barba, C. (2010). La nueva cuestión social en el mundo y en América Latina: más allá de la pobreza. *Renglones* (62), pp. 24-44.

Barba, C. (2015). *La encrucijada de la desigualdad y la política social en América Latina*. Recuperado de https://elpais.com/elpais/2015/04/20/contrapuntos/1429488902_142948.html

Bueno, C. y Osuna, J.L. (2013). Reflexiones metodológicas y epistemológicas para la evaluación de políticas públicas. *Andamios* (10), 21, pp. 95-117.

Cáceres, A. La realidad social y las perspectivas metodológicas. *Arjé, Revista de Posgrado FACE-UC* (8), 14, pp. 351-369.

Cadavid, J. (2014) *Análisis del diseño de la Estrategia de Inclusión Social Denominada "TIOs Territorios de Inclusión y Oportunidades" en el Municipio de Santiago de Cali, propuesta en su Plan de Desarrollo 2012-2015*. Recuperado de <https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=3&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwjDr7eCqgzVAhUC2SYKHdmZCIYQFggyMAI&url=http%3A%2F%2Fbibliotecadigital.univalle.edu.co%2Fxmlui%2Fhandle%2F10893%2F9559&uqsg=AFQjCNEf5LyOaC-xvx-YqJEN-zxH7w24OQ>

Cali Cómo Vamos (2013). *Informe de calidad de vida en Cali, 2013*. Recuperado de http://media.wix.com/ugd/ba6905_59e0db14d7994ffb8127d6c6f02009d6.pdf

Cali Cómo Vamos (2014). *Informe de calidad de vida en Cali, 2014*. Recuperado de http://docs.wixstatic.com/ugd/ba6905_9a5206bea39148e3a7147fcf1cd262a1.pdf

Carballeda, J. (2012) *La intervención en lo social: exclusión e integración en los nuevos escenarios sociales*. Buenos Aires, Argentina: Paidós.

Celín, N. y Zapata M. A. (2014). *Indicadores de calidad de vida para las 22 comunas de Santiago de Cali*. Recuperado de https://repository.icesi.edu.co/biblioteca_digital/bitstream/10906/78005/1/TG00850.pdf

Cepal (2002). *Panorama social de América Latina*. Recuperado de http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/1217/S036398_es.pdf?sequence=1

Cepal (2008). *Panorama social de América Latina*. Recuperado de http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/1229/S0800829_es.pdf;jsessionid=E0DFDBB99261A98EEF5C7A2E4909A9AB?sequence=1

Cepal (2015). *Desarrollo social inclusivo: una nueva generación de políticas para superar la pobreza y reducir la desigualdad en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.

Cepal (2016). *La matriz de la desigualdad en América Latina*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.

Cepal (2016). *Panorama social de América Latina*. Recuperado de http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/39965/4/S1600175_es.pdf

Colciencias y Gobernación del Valle del Cauca (2011). *Plan estratégico regional de ciencia, tecnología e innovación del Valle del Cauca*. Recuperado de: http://repositorio.colciencias.gov.co:8081/jspui/bitstream/11146/343/1/240_PEDCTI_VALLE_DEL_CAUCA.pdf

Concejo de Cali (2012). *Concejales hacen observaciones a los TIOS y demandan reforma administrativa a los CALI*. Recuperado de [http://www.concejodecali.gov.co/Publicaciones/concejales hacen observaciones a los tios y demandan reforma administrativa a los cali](http://www.concejodecali.gov.co/Publicaciones/concejales_hacen_observaciones_a_los_tios_y_demandan_reforma_administrativa_a_los_cali)

Concejo de Cali (2014). *Estrategia TIOS, la bandera del actual gobierno de Cali no convence a los concejales*. Recuperado de [http://www.concejodecali.gov.co/Publicaciones/estrategia tios la bandera del actual gobierno de cali no convence a los concejales](http://www.concejodecali.gov.co/Publicaciones/estrategia_tios_la_bandera_del_act_ual_gobierno_de_cali_no_convence_a_los_concejales)

Concejo de Cali (2016). *Concejales solicitan incluir a todos los corregimientos de Cali en estrategia TIOS*. Recuperado de [http://concejodecali.gov.co/Publicaciones/concejales solicitan incluir a todos los corregimientos de cali en estrategia tios](http://concejodecali.gov.co/Publicaciones/concejales_solicitan_incluir_a_todos_los_corregimientos_de_cali_en_estrategia_tios)

Consejo Nacional de Política Económica y Social de la República de Colombia y Departamento Nacional de Planeación. *Documento Conpes Social 150*. Recuperado de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Social/150.pdf>

Córdoba, L. y Otálvaro, B. (2016). *Pobreza y desigualdad en América Latina un problema no resuelto en la integración Asia – Pacífico*. Recuperado de <http://docplayer.es/16007689-Pobreza-y-desigualdad-en-america-latina-un-problema-no-resuelto-en-la-integracion-asia-pacifico-bairon-otalvaro-marin-lyda-teresa-cordoba-hoyos.html>

Craig, J. (Ed.) (1998). *Advances in education research* [Avances en la investigación sobre educación]. Washington, D.C., EE.UU.: National Library of Education.

Dane (2015). *Boletín técnico pobreza monetaria y multidimensional en Colombia 2014*. Recuperado de [https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/pobreza/bol pobreza 15 .pdf](https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/pobreza/bol_pobreza_15_.pdf)

Departamento Nacional de Planeación (2012). *Guía para la Evaluación de Políticas Públicas. Serie de Guías Metodológicas Sinergia*. Recuperado de

<http://www.ceppia.com.co/Documentos-tematicos/POLITCAS-PUBLICAS/Guias-Tipos-de-Evaluacion-POLIPUBLICA.pdf>

Di Virgilio, M. M. y Solano, R. (2012). *Monitoreo y evaluación de políticas, programas y proyectos sociales*. Buenos Aires, Argentina: Fundación CIPPEC.

Dubet, F. (2012). *Los límites de la igualdad de oportunidades*. Recuperado de <http://nuso.org/articulo/los-limites-de-la-igualdad-de-oportunidades/>

El País (29 de julio de 2012). *Robo de medidores y conexiones fraudulentas están dejando sin agua a Cali*. Recuperado de <http://www.elpais.com.co/cal/robo-de-medidores-y-conexiones-fraudulentas-estan-dejando-sin-agua-a.html>

El País (18 de enero de 2015). *Guerra entre pandillas, el mal que sigue alimentando la violencia en Siloé*. Recuperado de <http://www.elpais.com.co/judicial/guerra-entre-pandillas-el-mal-que-sigue-alimentando-la-violencia-en-siloe.html>

El País (2 de marzo de 2015). *Una de cada 20 hectáreas de Cali está invadida*. Recuperado de <http://www.elpais.com.co/cal/una-de-cada-20-hectareas-de-esta-invadida.html>

El País (14 de junio de 2015). *“La inversión debe estar donde está la pobreza”*. Recuperado de <http://www.elpais.com.co/cal/la-inversion-debe-estar-donde-esta-la-pobreza-oscar-rojas-asesor-de-la-alcaldia.html>

El País (20 de agosto de 2015). *Cali logra una leve baja en embarazos de adolescentes*. Recuperado de <http://www.elpais.com.co/cal/logra-una-leve-baja-en-embarazos-de-adolescentes.html>

El País (22 de julio de 2016). *¿Cómo hizo la Comuna 20 de Cali para bajar los homicidios?* Recuperado de <http://www.elpais.com.co/judicial/como-hizo-la-comuna-20-de-cali-para-bajar-los-homicidios.html>

El Tiempo (25 de marzo de 2015). *Si una persona recibe más de \$211.807 mensuales ya supera la pobreza*. Recuperado de <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-15457376>

El Tiempo (25 de marzo de 2015). *'Un año con más inversión educativa y obras viales en Cali'*. Recuperado de <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-15456995>

Entrevistada 1, comunicación personal, 26 de abril de 2017.

Entrevistada 2, comunicación personal, 11 de mayo de 2017.

Entrevistado 3, comunicación personal, 24 de julio de 2014.

Espitia, J. (2016). *La concentración de la riqueza y del ingreso en Colombia*. Recuperado de <http://viva.org.co/cajavirtual/svc0491/articulo05.html>

Fayolle, A.; Gailly, B. y Lassas-Clerc, N. (2006) Assessing the impact of entrepreneurship education programmes: a new methodology [Sobre el impacto de programas de formación en emprendimiento: una nueva metodología]. Recuperado de <http://www.emeraldinsight.com/doi/abs/10.1108/03090590610715022?journalCode=jeit>

Feinstein, O. (2006). *Evaluación pragmática de políticas públicas*. Recuperado de http://www.revistasice.com/CachePDF/ICE_836_19-31_0B24D3C2A65D74BACC7ADCC22F6A471E.pdf

Feinstein, O. (2012). La institucionalización de la evaluación de políticas públicas en América Latina. Recuperado de <http://politicayplanificacionsocial.sociales.uba.ar/files/2012/04/Feinsten-La-institucionalizacion-de-la-evaluacion-en-AL.pdf>

Giraldo, C. (Ed.) (2013). *Política social contemporánea en América Latina: entre el asistencialismo y el mercado*. Bogotá, D.C., Colombia: Ediciones Desde Abajo.

Grynspan, R. (2008). *Introducción a las políticas de superación de la pobreza*. Santo Domingo, República Dominicana: CEDAF.

Guba, E. y Lincoln, Y. (2001). *Guidelines and checklist for a constructivist (a.k.a. fourth generation) evaluation*. Recuperado de http://dmeforpeace.org/sites/default/files/Guba%20and%20Lincoln_Constructivist%20Evaluation.pdf

- Guba, E. y Lincoln, Y. (2001). Paradigmas en competencia en la investigación cualitativa. En Denman, C. y Haro, J.A (Comp.) (2002). *Por los rincones: antología de métodos cualitativos en la investigación social*. Hermosillo, Sonora, México: El Colegio de Sonora, pp. 113-145
- Guillén, D. y Monsiváis, A. (2014). *La representación política de cara al futuro: desafíos para la participación e inclusión democráticas en México*. Tijuana, México: El Colegio de la Frontera del Norte.
- King, A. (2000). The changing face of accountability: monitoring and assessing institutional performance in Higher Education [El panorama variable de la confiabilidad: monitoreo y evaluación del desempeño institucional en la educación superior]. *The Journal of Higher Education* (71) 4, pp. 411-431.
- León, E. y Mosquera, C. (2009). *Acciones afirmativas y ciudadanía diferenciada étnico-racial negra, afrocolombiana, palenquera y raizal: entre Bicentenarios de las Independencias y Constitución de 1991*. Bogotá, D.C., Colombia: Universidad Nacional de Colombia. Facultad de Ciencias Humanas. Centro de Estudios Sociales – CES.
- Londoño, J.C. (2016). Estrategia TÍO. En *El País* (18 de agosto de 2016). Recuperado de <http://www.elpais.com.co/opinion/columnistas/julio-cesar-londono/estrategia-tio.html>
- Otálvaro, B. (2012). El problema y los retos de la implementación de Políticas Públicas de lucha contra la pobreza y la exclusión social en Colombia. En Holguín, C. (Ed.) (2014). *Políticas públicas sociales y territoriales: reflexiones teóricas y estudios de caso*. (p.p. 225-258). Cali, Colombia: Universidad Autónoma de Occidente.
- Otálvaro, B. (2012). El problema y los retos de la implementación de Políticas Públicas en la lucha contra la pobreza y la exclusión social en Colombia. En Holguín, C. (Ed.) (2014). *Políticas públicas sociales y territoriales: reflexiones teóricas y estudios de caso*. Cali, Colombia: Universidad Autónoma de Occidente.

- Otálvaro, B. (2012). *Pobreza y exclusión: Un reto para las políticas públicas de inclusión social en Colombia*. Recuperado de <http://pobrezayexclusionsocial.univalle.edu.co/documentos/OTALVARO.pdf>
- Otálvaro, B. (2015). *Ciudades inclusivas: retóricas y cambios de las políticas de inclusión social en Cali*. (Texto en PDF facilitado por el autor).
- Otálvaro, B. (2017). Miradas cualitativas para el análisis de políticas sociales en Colombia. *Ciencia Política*, 12 (23), pp. 57-78
- Otalvaro, B. *De la evaluación de políticas a sistemas de evaluación. El caso colombiano*. (Diapositivas facilitadas por el autor).
- Otálvaro, B. y Varela, E. (2013). La reinención de las políticas públicas de asistencia y protección social en Colombia. *Revista Castellano-Manchega de Ciencias sociales*, pp. 273-285.
- Otalvaro, B. y Vergara, C. E. (2016). Evaluación política pública de juventud de Cali (Colombia). *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud*. 14 (1), pp. 519-530.
- Pérez, D. (2016). *Políticas públicas con perspectiva de derechos humanos: cumplimiento del derecho a la salud de los niños, niñas y jóvenes en la zona TIOS, comuna 3 de Cali*. Recuperado de [http://bibliotecadigital.univalle.edu.co/xmlui/handle/10893/3792/browse?value=Alvar+Casta%C3%B1eda%2C+Julio+Cesar.+\(Director+de+Tesis+o+Trabajo+de+Grado\)&type=author](http://bibliotecadigital.univalle.edu.co/xmlui/handle/10893/3792/browse?value=Alvar+Casta%C3%B1eda%2C+Julio+Cesar.+(Director+de+Tesis+o+Trabajo+de+Grado)&type=author)
- Piketty, T. (2014). *El capital en el siglo XXI*. México DF, México: Fondo nacional de cultura económica.
- Rojas, O. (2015). Estrategia de Territorios de Inclusión y Oportunidades. Alcaldía de Santiago de Cali, Colombia. Recuperado de http://pobrezaurbana.sedesol.gob.mx/documentos/25082015/2015.08.25_Avances_Estrategia_TIO.pdf

- Roth, A. (2006). *Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación* Bogotá, D.C., Colombia: Ediciones Aurora.
- Roth, A. (Octubre de 2009). La evaluación de políticas públicas en Colombia: una mirada crítica a partir de las prácticas evaluativas oficiales de los programas de la “Red de Apoyo Social”. *Revista del CLAD Reforma y Democracia* (45).
- Santander, J. y Torres-Melo, J. (2013). *Introducción a las políticas públicas: conceptos y herramientas desde la relación entre Estado y ciudadanía*. Bogotá, D.C., Colombia: IEMP Ediciones.
- The Academic Senate for California Community Colleges (2010). Guiding principles for SLO assessment [Principios orientadores para el monitoreo de SLO]. Recuperado de http://www.asccc.org/sites/default/files/publications/SLO-paper-Fall2010_0.pdf
- Unesco (2006). *El sistema de evaluación y seguimiento de las políticas y programas sociales: la experiencia del ministerio de desarrollo social y lucha contra el hambre del Brasil*. Brasilia, D.F., Brasil: Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura.
- Villadiego, P. (2015). *Incidencia de la política pública para la superación de la pobreza extrema en el marco del desarrollo económico local en el Distrito de Cartagena – Bolívar. Periodo 1994-2014*. Recuperado de <http://repositorio.autonoma.edu.co/jspui/bitstream/11182/889/1/TRABAJO%20CARTAGENA%20PATRICIA%20VILLADIEGO.pdf>
- Ziccardi, A. (2001). *Las ciudades y la cuestión social*. Buenos Aires, Argentina: CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales

Anexos

Anexo 1

Matriz metodológica de la investigación

Objetivo general: Evaluar el proceso de Implementación de la política pública de inclusión social del municipio de Santiago de Cali, ejecutada mediante la estrategia 'Territorios de Inclusión y Oportunidades – TIO' en la comuna 20 en el periodo 2012-2015				
Objetivos específicos	Nivel de análisis	Categorías de análisis	Técnicas de investigación	Instrumentos
Describir el funcionamiento de la estrategia Territorios de Inclusión y Oportunidades, en el periodo 2012-2015, en la comuna 20 de Santiago de Cali.	De tipo analítico Interpretativo	Noción de Políticas publicas Noción de Inclusión social Concepto de Territorio	Revisión documental	Reseñas Matriz de análisis documental

Identificar los impactos generados por la experiencia del TIO de la comuna 20, en la ejecución de la estrategia Territorios de Inclusión y Oportunidades, durante el periodo 2012-2015.	De tipo analítico Interpretativo Cualitativo	Indicadores sociales Participación comunitaria Articulación institucional Impacto de política publica	Revisión documental Recolección de información primaria (entrevistas)	Reseñas Matriz de análisis documental Matriz de análisis de indicadores (cuantitativo) Guía de Entrevistas semiestructuradas
Proponer recomendaciones sobre la estrategia territorios de inclusión y oportunidades – TIO, a partir de la experiencia obtenida en el TIO de la comuna 20 de Santiago de Cali, en el periodo 2012-2015.	De tipo analítico Interpretativo	Recomendaciones orientadas a la inclusión social Tipo de Estrategias sectoriales a construir Recomendaciones de Política públicas social	Revisión documental	Matriz de análisis documental

Anexo 2

Matriz de análisis documental

Tema	Planteamiento teórico	Autores	Fuentes
Evaluación de políticas públicas	Las metodologías de evaluación de políticas públicas combinan metodologías cualitativas y herramientas cuantitativas.	<ul style="list-style-type: none">• Arboleda, G.• Bueno, C. y Osuna, J.L.• Di Virgilio, M. M. y Solano, R.• Guba, E. y Lincoln, Y.	Textos impresos y en línea.
	La evaluación de políticas públicas debe contener un análisis crítico de su marco normativo, sus motivaciones y sus resultados.	<ul style="list-style-type: none">• Fayolle, A.; Gailly, B. y Lassas-Clerc, N.• Feinstein, O.• Guillén, D. y Monsiváis, A.• King, A.• Otálvaro, B.• Otálvaro, B. y Varela, E.	Textos impresos y en línea.

		<ul style="list-style-type: none"> • Otalvaro, B. y Vergara, C. E. • Roth, A. • Santander, J. y Torres-Melo, J. • Unesco. • Villadiego, P. 	
Pobreza, exclusión e inclusión	Mediciones de pobreza y exclusión en Cali y Colombia, a partir del análisis de indicadores como ingresos; NBI, homicidios y robos.	<ul style="list-style-type: none"> • Alcaldía de Cali • Cali Cómo Vamos • Celín, N. y Zapata M. A. • Colciencias y Gobernación del Valle del Cauca • Consejo Nacional de Política Económica y Social de la República de Colombia y Departamento Nacional de Planeación • Dane • El País • El Tiempo 	Artículos en línea

	Crítica de las mediciones y teorizaciones de la pobreza basadas en indicadores cuantitativos como ingresos, empleo, NBI, etc.	<ul style="list-style-type: none"> • Barba, C. • Carballada, J. • Córdoba, L. y Otálvaro, B. • Dubet, F. • Espitia, J. • Grynspan, R. • León, E. y Mosquera, C. • Otalvaro, B. • Piketty, T. • Villadiego, P. • Ziccardi, A. 	Textos impresos y en línea
Estrategia Territorios de Oportunidad e Inclusión, TIOS.	Descripción de la Estrategia TIOS y datos sobre su implementación en Cali	<ul style="list-style-type: none"> • Alcaldía de Cali • Rojas, O. 	Documentos oficiales en línea
	Implementación de la Estrategia TIOS en la Comuna 20	<ul style="list-style-type: none"> • Alcaldía de Cali 	Documentos oficiales en línea
	Evaluaciones de la implementación de la Estrategia TIOS	<ul style="list-style-type: none"> • Cadavid, J. • Concejo de Cali • Londoño, J.C. • Pérez, D. 	Artículos en línea
Teoría de ciencias sociales y políticas	Metodología de investigación sociológica	<ul style="list-style-type: none"> • Alonso, L. • Cáceres, A. 	Textos impresos y en línea

	Gobernanza	• Aguilar, L. F.	Texto impreso
--	------------	------------------	---------------

Anexo 3

Tipo de Cuestionario: Introdutorio a la investigación.

TEMA	SUBTEMA	PREGUNTAS ORIENTADORAS
------	---------	------------------------

Articulación institucional	Continuidad con planes de entes mayores. Relación estratégica que responde a realidades más allá de lo local.	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Cuáles son los antecedentes de esta estrategia en Cali? • ¿Cuál es la articulación de esta estrategia con el Plan de Desarrollo nacional y departamental? • ¿Cuáles son los recursos económicos que se destinan al diseño, ejecución y evaluación de esta estrategia? • ¿Qué tipo de trayectoria tiene el ente municipal en la construcción de estrategias de inclusión social?
Enfoque metodológico de las políticas de inclusión social	Concepto exclusión/inclusión	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Según su opinión dónde se origina y cuáles son los factores que generan la exclusión social en Cali? • ¿Qué entiende por inclusión social? • Con base en lo anterior, ¿cuál es la diferencia con el concepto de inclusión diferencial, en función del territorio y población propuestos en los TIOs?
	Enfoque de políticas sociales	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Qué indicadores se utilizaron para identificar a los grupos poblacionales y territoriales excluidos, desprotegidos y vulnerables de la ciudad? ¿Por qué esos indicadores? • ¿por qué la tasa de homicidios y necesidades básicas insatisfechas es la base para la estrategia de TIOS? • Desde estos indicadores, entonces ¿cuál es el principal problema que han observado en la ciudad? ¿La pobreza o la exclusión? ¿Y por qué?
Concepto de territorio como elemento estratégico a intervenir.	Criterios de inclusión territorial	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Hay una homogeneidad territorial debido a que no hay precisión sectorial dentro de las comunas vulnerables, en cuanto a focalizar los esfuerzos para la inclusión?

		<ul style="list-style-type: none"> • En este sentido, ¿cómo se entiende el territorio en la estrategia TIOS? • ¿Esta estrategia solo prima el área urbana del Municipio? • Si esto no es así, ¿por qué no hay ningún corregimiento dentro de los TIOS? <p>¿Por qué no se incluyeron los corregimientos de Cali en el diseño inicial de la Estrategia?</p> <ul style="list-style-type: none"> • ¿Por qué los corregimientos solo se incluyen cuando se habla de carencias, pero no se dan argumentos para que ellos puedan hacer parte de los TIOS? ¿Qué significado tiene la anterior observación?
--	--	--

Anexo 4

Tipo de Cuestionario: Preguntas emergentes sobre la evaluación de la política pública.

TEMA	SUBTEMA	PREGUNTAS ORIENTADORAS
------	---------	------------------------

<p>Aspectos generales de la estrategia</p>	<p>Impactos generados por la experiencia del TIO de la comuna 20 y limitaciones en la ejecución de la estrategia Territorios de Inclusión y Oportunidades, durante el periodo 2012-2015.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Qué limitaciones reconoce en la implementación de la Estrategia durante los primeros años? ¿El presupuesto? ¿El ritmo de ejecución de las obras? • ¿Sabe si la Estrategia se basó en alguna política pública de otra ciudad o de otros países? • ¿Cuál ha sido el nivel de participación de la comunidad? • ¿Qué instrumentos de participación se utilizaron para incluir a la comunidad? • ¿Cómo compite esta estrategia con el SISBEN? • ¿Que indicadores se tienen de las comunas intervenidas en el año 2012 y 2015? ¿Se tiene año por año? • ¿Cuál ha sido el impacto de las comunas, en términos de inclusión social, especialmente en la comuna 20? • ¿Cuáles fueron los cambios institucionales presentados en la comuna 20?
--	--	--

Presupuesto:	Financiación de la Estrategia TIO por parte de la Administración Municipal	<ul style="list-style-type: none"> • Se habló de un presupuesto inicial de \$36.290 millones para la Estrategia. ¿Este presupuesto cambió? ¿Se superó? ¿Se redujo para que el Concejo lo aprobara? • ¿Cuánto se invirtió en general en la Estrategia durante el periodo 2012-2015 y cuánto en la comuna 20, en ese mismo periodo? • ¿Cuáles fueron los costos totales invertidos en la estrategia para el periodo 2012-2015? • ¿Se tienen identificados los costos por comuna? ¿Se cuenta con información específica de la comuna 20?
Evaluación de la Estrategia	Estrategias y metodologías de monitoreo	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Cada cuánto se reunía el comité y el equipo de la Estrategia para evaluar o medir sus resultados? • ¿Qué estrategia de monitoreo, seguimiento y evaluación tiene o construyó la estrategia TIOS en Cali? • ¿Se ha realizado algún tipo de evaluación de la estrategia? Si es así ¿se cuenta con los resultados? ¿Se tiene por comunas? • ¿Cómo se realizó esta evaluación? • ¿Dónde se pueden encontrar estos resultados publicados?